

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/GC/W/453
2 de noviembre de 2001

(01-5409)

Consejo General

Original: inglés

PREPARATIVOS PARA EL CUARTO PERÍODO DE SESIONES DE LA CONFERENCIA MINISTERIAL

Propuesta sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas

Comunicación de Kenya, Mozambique, Nigeria, Tanzania, Uganda y Zimbabwe

Se ha recibido de la Misión Permanente de Kenya la siguiente comunicación, de fecha 19 de octubre de 2001.

A. Razón de ser

Aunque en la Ronda Uruguay y en las Conferencias Ministeriales que tuvieron lugar posteriormente no se hizo mención alguna de futuras negociaciones sobre los aranceles aplicables a los productos industriales, se reconoce en general que la reducción de los aranceles ha sido una de las funciones clave del sistema multilateral de comercio. Sin embargo, toda decisión de proceder a una nueva reducción de los aranceles en este sector requeriría una decisión expresa y el consenso de todos los Miembros.

Para tener una visión más justa de la situación actual tanto de los países en desarrollo como de los países menos adelantados y adoptar una decisión fundada sobre si se han de entablar o no negociaciones, es urgente que los Miembros de la OMC realicen un balance de la relación entre la liberalización de los productos industriales y las preocupaciones de este grupo de países relacionadas con el desarrollo. Esta necesidad se deriva de la experiencia de situaciones pasadas, en las que la liberalización de los productos industriales ha tenido efectos desfavorables. La realización de un proceso de estudio que consista en un balance, un examen y un análisis, ayudará a los Miembros de la OMC a sacar enseñanzas de la experiencia del pasado y conclusiones sobre la forma más adecuada de proceder con respecto a esta cuestión. Este proceso formativo es necesario para examinar las experiencias positivas y negativas de los distintos Miembros, de modo que cada uno de ellos pueda inspirarse en esas experiencias para elaborar políticas apropiadas que les permitan evitar efectos negativos en su proceso de industrialización, y lograr en cambio que éste tenga efectos positivos. El proceso formativo también puede aportar valiosas contribuciones al desarrollo de políticas, directrices y modalidades apropiadas para la labor futura en el marco del sistema multilateral de comercio en relación con esta esfera. Sería prematuro iniciar un proceso de negociación antes de concluir el proceso de estudio. Por lo tanto, no se deberían iniciar negociaciones en esta esfera en la Cuarta Conferencia Ministerial, sino que se debería esperar a que se sacaran conclusiones del proceso de estudio. Dado que la OMC está tratando de dar a los intereses y necesidades, incluido el desarrollo, de los países en desarrollo y los países menos adelantados un lugar primordial en su labor, debería atribuirse la máxima prioridad después de Doha al proceso de estudio del impacto de la liberalización de los productos industriales.

Experiencia de algunos países en desarrollo y menos adelantados

En muchos países en desarrollo y países menos adelantados la liberalización ha tenido lugar a un ritmo considerable y con un amplio alcance. Algunos países en desarrollo han logrado adaptar su liberalización a su capacidad para competir, pero muchos otros no han podido hacerlo. Este último grupo de países tenía un programa de liberalización demasiado ambicioso, a veces como resultado de políticas de reajuste estructural que no ofrecían mucha flexibilidad. En consecuencia, numerosas industrias locales perdieron su cuota de mercado como resultado de importaciones realizadas sin control alguno, y tuvieron luego que cerrar, dejando a muchas personas sin empleo. Los gobiernos que redujeron sustancialmente sus aranceles de aduana también experimentaron una importante pérdida de ingresos, lo que ha empeorado los déficits de los presupuestos estatales, un problema que se ha visto agravado por la disminución de las corrientes de ayuda, la caída de los precios de los productos básicos, y la continuación del servicio de la deuda.

Estudios recientes de organismos internacionales y de académicos han proporcionado un número cada vez mayor de pruebas empíricas de que numerosos países en desarrollo y países menos adelantados sufren estas consecuencias negativas. Por ejemplo, una nueva publicación de Cambridge University Press, cuyo autor es el Profesor Edward Buffie (2001), titulada "Trade Policy in Developing Countries" ha reunido lo que a su juicio son "los datos más inquietantes" de las experiencias de la liberalización en el período posterior a 1980 en la región de África. Según la información recopilada en el libro (páginas 190 y 191).

El Senegal ha perdido un elevado número de puestos de trabajo a raíz de un programa de liberalización en dos etapas que redujo la tasa media efectiva de protección del 165 por ciento en 1985 al 90 por ciento en 1988. A comienzos del decenio de 1990, la reducción del empleo había tenido como consecuencia la supresión de un tercio de todos los puestos de trabajo en el sector manufacturero (Weissman, 1991; Banco Africano de Desarrollo, 1995, página 84).

En Côte d'Ivoire, las industrias química, textil, del calzado y del automóvil se desplomaron prácticamente tras la repentina reducción de los aranceles en un 40 por ciento en 1986 (Stein, 1992). Los intentos de liberalización realizados en Nigeria se han visto entorpecidos por problemas similares. La tasa de utilización de la capacidad disminuyó al 20-30 por ciento, y los pronunciados efectos desfavorables en el empleo y los salarios reales dieron lugar a que se invirtiera parcialmente la orientación de las políticas en 1990, 1992 y 1994.

En el decenio de 1980, la liberalización en Sierra Leona, Zambia, el Zaire, Uganda, Tanzania y el Sudán trajo consigo un enorme incremento de las importaciones de bienes de consumo y una pronunciada disminución de las divisas disponibles para la compra de insumos intermedios y bienes de capital. Los efectos que tuvo en la producción industrial y el empleo fueron devastadores. En Uganda, por ejemplo, la tasa de utilización de la capacidad en el sector industrial se situó en un nivel reducido, del 22 por ciento, mientras que las importaciones de bienes de consumo absorbieron el 40-60 por ciento de las divisas totales (Loxley, 1989).

En Kenya, los sectores de las bebidas, el tabaco, los textiles, el azúcar, el cuero, el cemento y los productos de vidrio han tenido dificultades para sobrevivir como consecuencia de la competencia de las importaciones, desde 1993, año en que este país inició un importante programa de liberalización del comercio (Banco Africano de Desarrollo, 1998; Ministerio de Planificación y Desarrollo Nacional, 1998). La contracción de estos sectores no ha sido compensada por la expansión de otros sectores de manufacturas. En el período 1993-1997, las tasas de crecimiento de la producción y el empleo en el sector manufacturero disminuyeron al 2,6 por ciento y al 2,2 por ciento, respectivamente (Ministerio de Planificación y Desarrollo Nacional, 1998, página 164).

La producción y el empleo en el sector de las manufacturas aumentó rápidamente en Ghana a raíz de la liberalización emprendida en 1983, y la generosa ayuda del Banco Mundial incrementó considerablemente el acceso a los insumos importados, pero cuando la liberalización se hizo extensiva a las importaciones de bienes de consumo, el empleo se redujo de 78.700 puestos de trabajo en 1987 a 28.000 en 1993 (Banco Africano de Desarrollo, 1995, página 397). Las pérdidas de puestos de trabajo se debieron principalmente a que "la competencia de las importaciones había devastado partes importantes del sector manufacturero" (Banco Africano de Desarrollo, 1998, página 45).

En Zimbabwe, a raíz de la liberalización del comercio en 1990, el crecimiento del empleo en el sector estructurado se redujo a un mínimo, y la tasa de desempleo aumentó del 10 al 20 por ciento. En el decenio de 1990, el ajuste también ha sido difícil para gran parte del sector manufacturero de Mozambique, el Camerún, Tanzania, Malawi y Zambia. La competencia de las importaciones precipitó la caída de la producción y el empleo a corto plazo, y numerosas empresas interrumpieron completamente sus operaciones (Banco Africano de Desarrollo, 1998, páginas 45, 51).

Ese libro ofrece también alguna información sobre otros países en desarrollo no africanos. Según el autor, "la liberalización emprendida a principios del decenio de 1990 parece haber ocasionado una gran pérdida de puestos de trabajo en el sector estructurado y un empeoramiento sustancial del subempleo en el Perú, Nicaragua, el Ecuador y el Brasil. La información sobre otras partes de América Latina no es tampoco particularmente alentadora: de la situación regional tal como se presenta actualmente se deduce que el resultado es normalmente un pronunciado deterioro de la distribución de los ingresos, sin indicios claros de que este cambio sea de carácter temporal (Berry 1999, página 4)".

Este tipo de información indica que, para muchos países en desarrollo, los efectos de la liberalización de las importaciones pueden ser negativos y algunas veces devastadores al reducir sus perspectivas de industrialización y, ciertamente en algunos casos, destruir la base industrial nacional.

Por consiguiente, es necesario que la OMC examine el fundamento de sus políticas, normas y directrices relativas a los aranceles aplicables a los productos industriales.

Los países en desarrollo tienen interés en obtener mayor acceso a los mercados de los países desarrollados, especialmente en aquellas esferas de productos en que los países en desarrollo pueden beneficiarse. Por consiguiente, el proceso de estudio identificará las esferas en que debería iniciarse una mayor liberalización y los productos que debería abarcar. Si el estudio muestra que, debido a su limitada capacidad productiva y su débil base industrial, no es probable que los países en desarrollo y los países menos adelantados se beneficien de una mayor liberalización, deberían quedar exentos de reducir más los aranceles.

Aunque esta medida pueda ser necesaria, tal vez no sea suficiente para ofrecer a los países afectados la oportunidad de reconstruir su capacidad industrial interna debido al cierre de empresas e industrias locales. A fin de tener plenamente en cuenta esta situación extremadamente grave, deberían adoptarse medidas lo antes posible, incluso mientras se esté llevando a cabo el proceso de estudio. Proponemos que se examinen las normas del GATT de 1994 para tener en cuenta esta grave situación. Debería permitirse que los países en desarrollo, que han resultado afectados desfavorablemente, revalúen sus aranceles sobrepasando los niveles de umbral permitidos en lo que respecta a productos y esferas de productos específicos, a fin de que puedan reconstruir la capacidad interna que se había deteriorado o impedir el deterioro de esa capacidad interna.

B. Propuesta

El proyecto de Declaración Ministerial distribuido el 26 de septiembre de 2001 contiene un párrafo (el párrafo 13) sobre la cuestión del acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Proponemos que se sustituya ese párrafo por el siguiente:

Convenimos en iniciar un proceso de estudio que ha de realizarse en un grupo de trabajo encargado de examinar la cuestión del acceso a los mercados para los productos no agrícolas. El proceso de estudio tendrá en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo y los países menos adelantados Miembros, con inclusión de: 1) los efectos que han tenido la liberalización y las reducciones arancelarias anteriores, incluidos los efectos en las empresas nacionales, el empleo y los ingresos fiscales; 2) los efectos que han tenido las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria de los países desarrollados en las perspectivas comerciales de los países en desarrollo y los países menos adelantados; y 3) las implicaciones de éstos para las políticas futuras. El proceso de estudio se centrará en la reducción o eliminación de las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria de los países desarrollados en sectores y productos cuyas exportaciones interesan a los países en desarrollo. Deberá asimismo aclarar que estarán exentos de nuevos compromisos de liberalización los países menos adelantados y los países en desarrollo a los que esa liberalización ha afectado o afectaría desfavorablemente. Deberá asimismo aclarar el marco, las directrices y las normas apropiadas que permitan atender las diferentes condiciones y necesidades de los Miembros, incluida la no reciprocidad para los países en desarrollo y la capacidad de los países en desarrollo de incrementar sus aranceles por encima de los tipos consolidados en ciertos casos. En proceso de estudio, basado en un examen de estos elementos, se podrán hacer recomendaciones de directrices y modalidades para futuras negociaciones.

Mientras se esté llevando a cabo el proceso de estudio, deberán adoptarse las siguientes medidas:

1. Los países desarrollados eliminarán/reducirán sustancialmente los aranceles que aplican a los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo.
2. En la realización de esfuerzos de desarrollo, los países en desarrollo podrán incrementar los aranceles por encima de los niveles consolidados respecto de productos/esferas de productos específicos durante un período especificado, de conformidad con las disposiciones de las secciones A y C del artículo XVIII del GATT de 1994. No se les pedirá que ofrezcan ninguna compensación por estas medidas.
3. Los países desarrollados eliminarán sus aranceles específicos y los convertirán en aranceles *ad valorem* en los próximos dos años. Debe tenerse cuidado a fin de evitar que se produzca un aumento efectivo de los niveles arancelarios como resultado de esa conversión.
