

LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LAS CONTROVERSIAS COMERCIALES: UN ANÁLISIS

La solución de controversias comerciales ha adquirido gran importancia en los acuerdos multilaterales, bilaterales y regionales en los que participan los países de la región, siendo estos un elemento central de la fortaleza, credibilidad y estabilidad de los mismos. Esta nota analiza la participación de los países de América Latina y el Caribe en los procedimientos de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del Mercosur, de la Comunidad Andina de Naciones, del Mercado Común Centroamericano y del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte.

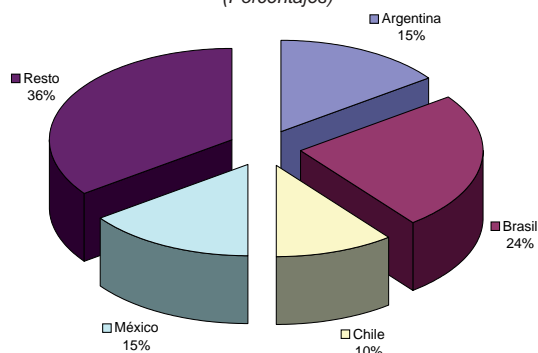
El autor de esta edición es Sebastián Sáez, División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL. Para mayores antecedentes, sírvase contactar a Sebastián Sáez, Sebastián.Sáez@cepal.org

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS CONTROVERSIAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO¹

Desde la creación de la OMC, la solución de controversias comerciales ha ocupado una destacada posición en la agenda de los países, atrayendo la atención de expertos, académicos y de la sociedad civil en general.

Los países de América Latina y el Caribe han participado, desde la entrada en vigor de la OMC en 1995 hasta la fecha, en 86 controversias en un universo de 361 casos.² Lo que representa un 24% del total.

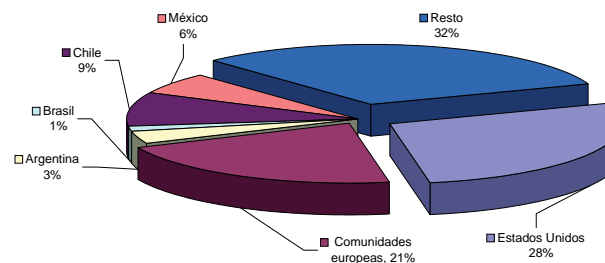
Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS CONTROVERSIAS
DE LA OMC, 1995-2007
(Porcentajes)



Cuatro países de la región concentran el 64% de los casos presentados por América Latina y el Caribe ante la OMC: Argentina, Brasil, Chile y México (véase el gráfico 1). El 36% de los casos restantes se dividen entre otros países, especialmente, centroamericanos y solo uno del Caribe inglés.

En cuanto a los países contra quienes se han presentado la mayor cantidad de demandas, corresponde en general a aquellos con los que hay un mayor nivel de comercio (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
MIEMBROS DE LA OMC DEMANDADOS POR AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE, 1995-2007
(Porcentajes)



Los miembros de la OMC más demandados por los países de América Latina y el Caribe son los Estados Unidos de América (27%) y la Unión Europea (18%): sus principales socios comerciales. Es interesante notar que ambas cifras corresponden

¹ Todos los antecedentes estadísticos utilizados en este trabajo provienen de la *Base de datos integrada de solución de controversias comerciales de América Latina y el Caribe* (BADICC) que se encuentra disponible en español <http://badicc.eclac.cl> e inglés <http://idatd.eclac.cl>. Los datos corresponden a los antecedentes disponibles hasta marzo de 2007.

² Una controversia se define como una solicitud de consulta, independientemente de hasta qué etapa del procedimiento esta se desarrolle. En el caso de los otros sistemas analizados, corresponde a la primera etapa del procedimiento. La metodología utilizada en la confección y ordenamiento de los antecedentes puede ser consultada en <http://badicc.eclac.cl>.

aproximadamente a la misma proporción que estos miembros ocupan en el total de controversias presentadas en su contra (demandados) en la OMC, 27% y 16% respectivamente (véase BADICC).

Asimismo, es interesante notar que las controversias entre países de América Latina y el Caribe están siendo resueltas en el marco de la OMC, a pesar de contar con mecanismos propios a nivel subregional. Esta ha sido la experiencia de Argentina y Brasil que han protagonizado tres controversias.

En el gráfico 3, se incluyen los asuntos invocados por los países de América Latina y el Caribe en las controversias de la OMC. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, en inglés) se ha contabilizado solo en aquellos casos en que la controversia se refiere exclusivamente a este acuerdo. Sin embargo, normalmente, los miembros de la OMC invocan las disposiciones del GATT que están asociadas a la controversia de un tema específico. Por ejemplo, si existe una controversia sobre impuestos normalmente esta estará asociada a una disposición del GATT, trato nacional. Asimismo, una controversia sobre una medida sanitaria y fitosanitaria puede estar asociada a una disposición del GATT. Si se considera el GATT cada vez que es invocado en una controversia en el marco de la OMC resulta que este es el acuerdo que domina en cuanto a asuntos analizados por el sistema de solución de controversias con alrededor de un 38% del total.



En cuanto a los asuntos específicos en los que los países de América Latina y el Caribe han concentrado sus demandas, destacan las cuestiones relacionadas con competencia desleal (medidas antidumping y derechos compensatorios) con un 36% del total. Le siguen en importancia los acuerdos sobre salvaguardias y agricultura, con 12% y 10%, respectivamente. El GATT individualmente concentra un 6% de los asuntos analizados en las demandas interpuestas por América Latina y el Caribe en la OMC (BADICC).

Al mirar el tipo de productos y servicios que han concentrado los esfuerzos de los países de la región en la OMC cabe mencionar que los productos agrícolas, agropecuarios y alimenticios ocupan casi un 40% del total, lo que es natural dado el patrón de exportaciones y además es un reflejo de quienes son los países más activos en el sistema (véase el cuadro 1). Cabe señalar que las controversias sobre los productos agrícolas no se refieren exclusivamente a cuestiones relacionadas con el Acuerdo sobre Agricultura, sino que además se refieren a asuntos relacionados con la aplicación de salvaguardias, subvenciones y derechos compensatorios, licencias de importación e incluso servicios (por ejemplo, caso banano).

Es importante notar además que los países de América Latina y el Caribe están interesados en la modificación de políticas. En efecto, como se desprende del cuadro 1, las controversias referidas a temas

de "alcance amplio o no específico", representan un 10,5% del total. Estas controversias apuntan a aquellas medidas relacionadas con políticas comerciales en general, más que a las políticas referidas a un producto o servicio en particular. Esto puede referirse a leyes, reglamentos o decisiones que tienen un impacto sobre un amplio espectro de productos o servicios. En esta categoría se puede mencionar, por ejemplo, la controversia sobre la *Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000* (Enmienda Byrd) de los Estados Unidos.

Cuadro 1
INTERESES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA OMC

	OMC	
	Número de casos	%
Agrícolas y del mar		
Agrícolas, agropecuarios y alimenticios	33	38,4
Productos del mar	6	7,0
Manufacturas		
Acero y relacionados	12	14,0
Cemento	5	5,8
Vehículos y relacionados	1	1,2
Textiles, vestido y calzado	2	2,3
Papel y madera	1	1,2
Químicos y plásticos	1	1,2
Servicios		
De alcance amplio o no específico	9	10,5
Otros	14	16,3
Total	86	100,0

LAS CONTROVERSIAS COMERCIALES EN LA REGIÓN

Al margen de las controversias que los países de América Latina y el Caribe llevan adelante en el marco de la OMC, los esquemas de integración subregionales han sido muy activos en materia de solución de controversias en los últimos 17 años. En gran medida el fortalecimiento de estos fue una respuesta regional a la creación de la OMC. Estos mecanismos se crean en el contexto de la renovación de los esquemas de integración existentes (por ejemplo, la CAN, CARICOM y el MCCA) o bien en el proceso de construcción de los nuevos como el Mercosur.³

Cuadro 2
CONTROVERSIAS EN EL MERCOSUR, 1993-2006

Demandantes	Demandados					Total
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Varios demandados	
Argentina	----	167	14	43	4	228
Brasil	122	----	16	26	2	166
Paraguay	31	25	----	12		68
Uruguay	24	23	5	----	4	56
Varios demandantes	5	7	3	9	----	24
Total	182	222	38	90	10	542

Desde la formación del Mercosur en 1991, ha habido 542 controversias entre sus miembros, lo que indica un importante nivel de actividad del sistema. El mayor porcentaje de controversias en este esquema corresponden a Argentina y Brasil tanto como demandantes, 42% y 30,6% respectivamente, como demandados, 33,6% y 41%, respectivamente. Se observa también que las controversias bilaterales entre Argentina y Brasil dominan la agenda del sistema con un 53% del total. Ello no es de extrañar dado el significativo nivel de comercio bilateral. Sin embargo, la mayor parte de las controversias fueron presentadas en los primeros años del Mercosur, entre 1995 y 2001, en que se registran un 85% de los casos (véase BADICC para los detalles).

³ Si bien la CARICOM cuenta con un completo sistema de solución de controversias no se han registrado casos. Asimismo, en el caso del MCCA el sistema vigente es muy reciente y solo presenta siete casos.

El sistema de solución de controversias de la Comunidad Andina es uno de los más antiguos de la región y presenta diversas particularidades. En primer lugar, este esquema de integración cuenta con una Secretaría General con personalidad jurídica, que tiene diversos atributos en materia de política comercial común, entre ellos la posibilidad de plantear controversias en contra de los países miembros de la CAN. En segundo lugar, personas naturales y jurídicas pueden presentar directamente reclamos en contra de los países miembros de la CAN por incumplimientos de la normativa andina. Finalmente, existen demandas entre privados por prácticas anticompetitivas.

El cuadro 3 contiene antecedentes acerca de las controversias entre los miembros de la CAN, incluyendo las controversias que se originaron en el antiguo esquema del Pacto Andino desde 1980 en adelante.⁴ Destaca en este cuadro la activa participación de la Secretaría General (antigua Junta del Acuerdo de Cartagena) como demandante de los miembros del esquema de integración. Ello en razón de su responsabilidad por asegurar el cumplimiento de las obligaciones de estos. Esta activa labor de la Secretaría podría explicar el relativamente menor número de controversias que existe entre los miembros, que aunque significativo (34%) es bastante inferior al 54% de las demandas presentadas por la Secretaría General. Las demandas presentadas por el sector privado representan cerca de un 12,5% del total. En cuanto a países demandados, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela representan alrededor de un 45% del total de demandas.

Cuadro 3
CONTROVERSIAS EN LA COMUNIDAD ANDINA
DE NACIONES, 1974-2006

Demandante	Demandado								Total
	Secretaría General	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela (Rep. Bol. de)	Varios miembros	Sector privado	
Secretaría General	----	13	40	65	39	44	----	----	201
Bolivia	----	----	1	1	2	1	2	1	8
Colombia	----	0	----	14	9	16	22	----	61
Ecuador	----	0	5	----	1	2	12	----	20
Perú	----	3	3	3	----	5	11	----	25
Venezuela (Rep. Bol. de)	----	0	4	3	1	----	5	----	13
Varios miembros	----	----	----	----	----	----	----	----	0
Sector privado	----	2	14	5	6	9	7	4	47
Total	0	18	67	91	58	77	59	5	375

ANÁLISIS COMPARADO DE LAS CONTROVERSIAS

Si se analizan en conjunto los antecedentes sobre los sistemas de solución de controversias incluidos en la base de datos, es interesante observar en qué medida los temas incluidos en estos se repiten en los distintos foros (véase el cuadro 4). Los aspectos más analizados por el sistema de controversias de la OMC están relacionados con problemas de competencia desleal, que incluyen las medidas antidumping y los derechos compensatorios para el caso de las subvenciones. En segundo lugar, destacan las cuestiones relacionadas con la aplicación del Acuerdo sobre Agricultura. Finalmente, y en tercer lugar, lo comparten cuestiones relacionadas con salvaguardias y el GATT.⁵

⁴ Incluye una controversia de 1974.

⁵ En este caso se considera solo las controversias referidas exclusivamente al GATT.

⁶ El TLCAN entró en vigor en 1994, sin embargo, los antecedentes que incluye la base BADICC incluyen las controversias desde 1989 del Acuerdo de libre Comercio Canadá-Estados Unidos.

⁷ Ver los cuadros estadísticos incluidos en la base de datos: <http://badicc.eclac.cl:8080/controversias/index.jsp>

Cuadro 4
ANÁLISIS COMPARADO DE LAS CONTROVERSIAS

Tema	OMC		Mercosur		TLCAN		CAN		MCCA	
	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%
Agricultura	58	11,8	1	0,2	0	0,0	0	0,0	---	---
Aranceles	9	1,8	89	16,4	1	0,6	56	14,9	---	---
Competencia desleal	146	29,7	40	7,4	164	94,3	29	7,7	---	---
Contratación pública	4	0,8	4	0,7	0	0,0	0	0,0	---	---
GATT	35	7,1	---	---	---	---	---	---	---	---
Impuestos	25	5,1	93	17,1	0	0,0	92	24,5	---	---
Inversiones	25	5,1	0	0,0	---	---	---	---	---	---
Licencias	35	7,1	28	5,1	0	0,0	9	2,4	---	---
Normas de origen	5	1,0	23	4,2	0	0,0	5	1,3	1	14,3
Obstáculos técnicos	33	6,7	62	11,4	1	0,6	2	0,5	---	---
Otras medidas no arancelarias	0	0,0	113	20,8	1	0,6	30	8,0	---	---
Propiedad intelectual	9	1,8	0	0,0	0	0,0	17	4,5	---	---
Salvaguardias	35	7,1	3	0,6	1	0,6	81	21,6	---	---
Sanitarias y fitosanitarias	30	6,1	59	10,8	2	1,1	35	9,3	5	71,4
Servicios	15	3,0	0	0,0	1	0,6	14	3,7	1	14,3
Textiles	16	3,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	---	---
Valoración en aduana	12	2,4	15	2,8	0	0,0	4	1,1	---	---
No clasificados	---	---	14	2,6	3	1,7	1	0,3	---	---
Total	492	100	544	100	174	100	375	100	7	100

Nota: Para poder realizar la comparación entre los distintos sistemas se utilizan los acuerdos de la OMC como referencia de clasificación temática. Algunos acuerdos tienen disposiciones específicas sobre agricultura y textiles, otros no. Varios esquemas abordan el mismo tipo de temas cubiertos por la OMC y algunos van más allá de estos. En este último caso se han dejado fuera en la comparación. Por ejemplo, el TLCAN tiene disposiciones en materia de inversiones, aspectos laborales, medio ambiental cuyas controversias no han sido incluidas en la base y en el presente cuadro. Alguna de la cifras no coinciden con otros cuadros ya que puede haber una doble contabilidad de temas. Por ejemplo, en una controversia de la OMC no sólo se invoca un determinado acuerdo sino que disposiciones de otros acuerdos. Por ejemplo, una controversia sobre el acuerdo agrícola podrá incluir reclamos respecto de disposiciones del GATT, o el acuerdo sobre licencias. Algo similar ocurre en el Mercosur. En algunos casos por falta de antecedentes los casos no han sido clasificados bajo ningún tema específico, en otros la clasificación es aproximada de acuerdo con la información disponible.

Como se aprecia en el cuadro 4 en el caso del TLCAN⁶ la mayor parte de las controversias ventiladas en este marco se refieren a cuestiones relacionadas con competencia desleal —prácticas de dumping o subvenciones— y la forma en que los países compensan sus efectos negativos. Las medidas de corrección de estas prácticas (derechos antidumping y compensatorios, respectivamente) son normalmente solicitadas por industrias que buscan, bajo estos argumentos, protección que les permita sustraerse de la competencia externa.

Sin embargo, cabe preguntarse por qué hay tan pocas disputas en otras materias cubiertas en este acuerdo, con excepción de las materias relacionadas con inversiones que se han dejado fuera del análisis. Parte de la explicación radica en que con posterioridad a la negociación del TLCAN entró en vigor la OMC, que tiene una cobertura temática similar (excepto en inversiones, mayores compromisos en servicios y políticas de competencia), este es un mecanismo para resolución de controversias eficaz y más barato, ya que la Secretaría de la OMC presta la infraestructura necesaria a los participantes y cuenta con una instancia de apelación.

Es interesante notar que en el caso del Mercosur y de la CAN, existen varios temas comunes de discusión. En primer lugar, las controversias relacionadas con la aplicación de aranceles normalmente asociadas al período de formación del mercado común —los primeros cinco años— y los programas bilaterales de desgravación.⁷ En segundo lugar destacan las controversias relacionadas con los impuestos internos y sus efectos de discriminación sobre el comercio

(trato nacional) que coinciden con el período de controversias sobre aranceles. Finalmente, en ambos esquemas existe un porcentaje importante de las disputas incluidas bajo las “otras medidas no arancelarias”, aunque más frecuentes en el caso del Mercosur. Muchas de estas controversias se refieren a la forma en que las agencias regulan directa o indirectamente el comercio, muchas de ellas se refieren a discrecionalidad, demora o falta de transparencia de decisiones. En la CAN las controversias referidas a la aplicación de salvaguardias ocupa un lugar importante.

El cuadro 5 presenta un análisis comparado de qué tipo de productos, servicios u aspectos más generales son más controvertidos. En todos los casos los productos agrícolas, agropecuarios y alimenticios, ocupan un lugar destacado en el número de controversias. En el TLCAN, los productos de acero y sus derivados ocupan un lugar importante. Tanto en la OMC, como en la CAN y el Mercosur los países tienen frecuentemente controversias sobre “políticas comerciales”. Ello se refleja en el porcentaje que ocupan las controversias sobre medidas de “alcance amplio o no específico”. En contraste, las controversias en el TLCAN dicen relación con productos o categorías más específicas. En el caso del Mercosur destaca también la categoría “Otros”, reflejo de lo diversificado del comercio bilateral y en algunos casos de dificultades con la información disponible.

ALGUNAS CONCLUSIONES

El análisis precedente ha utilizado los antecedentes proporcionados por la **Base de datos integrada de solución de controversias comerciales de América Latina y el Caribe** (BADICC) de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL. Esta base permite acceder a información detallada sobre las controversias que tienen lugar en la OMC, y en los esquemas subregionales de integración de las Américas. Los antecedentes indican que los sistemas de solución de controversias han sido ampliamente utilizados por los países de América Latina, y en menor medida por

Cuadro 5
SECTORES/TEMAS DE INTERÉS EN LAS CONTROVERSIAS COMERCIALES

Productos/servicios/temas	OMC		Mercosur		CAN		TLCAN	
	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%
Agrícolas y del mar								
Agrícolas, agropecuarios y alimenticios	118	32,7	182	33,6	126	33,6	31	17,8
Productos del mar	18	5,0	4	0,7	3	0,8	3	1,7
Manufacturas								
Acero y relacionados	34	9,4	17	3,1	16	4,3	68	39,1
Cemento	5	1,4	2	0,4	0	0,0	14	8,0
Vehículos y relacionados	22	6,1	17	3,1	11	2,9	0	0,0
Textiles, vestido y calzado	22	6,1	28	5,2	7	1,9	3	1,7
Papel y madera	11	3,0	10	1,8	16	4,3	14	8,0
Productos farmacéuticos	8	2,2	7	1,3	7	1,9	0	0,0
Químicos y plásticos	2	0,6	31	5,7	30	8,0	3	1,7
Servicios	6	1,7	3	0,6	15	4,0	1	0,6
De alcance amplio o no específico^a	57	15,8	126	23,2	97	25,9	1	0,6
Otros	58	16,1	115	21,2	47	12,5	36	20,7
Total	361		542		375		174	

^a Se refiere a aquellas controversias referidas a leyes, reglamentos, decisiones y otros instrumentos que impactan de manera general al comercio o a un grupo indeterminado de productos o servicios.

los países del Caribe. En términos de temas de interés, las cuestiones relacionadas con competencia desleal y agricultura han despertado mayor interés en las controversias de la OMC. A nivel de la CAN y Mercosur cuestiones relacionadas con aranceles, impuestos internos y otras medidas no arancelarias ocupan un significativo porcentaje. En términos de productos de interés los productos agrícolas, agropecuarios y alimenticios ocupan un lugar destacado. Sin embargo, el cuestionamiento de políticas generales ocupa un porcentaje importante de la atención de los mecanismos de controversias.