

**La participación
de América Latina
y el Caribe en el
mecanismo de solución
de diferencias de la
Organización Mundial
del Comercio (OMC),
2015-2020**

Sebastián Herreros



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

COMERCIO INTERNACIONAL

158

**La participación de
América Latina y el Caribe
en el mecanismo de solución de
diferencias de la Organización
Mundial del Comercio (OMC),
2015-2020**

Sebastián Herreros



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Sebastián Herreros, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Integración Regional de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se agradecen los valiosos comentarios de Alejandro Jara.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-872X (versión electrónica)
ISSN: 1680-869X (versión impresa)
LC/TS.2020/173
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00896

Esta publicación debe citarse como: S. Herreros "La participación de América Latina y el Caribe en el mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), 2015-2020", *serie Comercio Internacional*, N° 158 (LC/TS.2020/173), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Distribución de las controversias por país, acuerdo y estado	9
A. Distribución por país.....	9
B. Distribución por acuerdo invocado	14
C. Distribución por estado de la controversia.....	15
II. Conclusiones	19
Bibliografía	21
Serie Comercio Internacional: números publicados	22
Cuadros	
Cuadro 1	Participación de países de América Latina y el Caribe en casos de solución de diferencias en la Organización Mundial del Comercio, 2015-2020 11
Cuadro 2	Miembros de la OMC que han iniciado un mayor número de casos como reclamantes en el mecanismo de solución de diferencias, 2015-2020 12
Gráficos	
Gráfico 1	Participación de los países de América Latina y el Caribe en el total de casos de solución de diferencias en la Organización Mundial del Comercio, 1995-2020 10
Gráfico 2	Distribución por país de las controversias iniciadas en la OMC entre 2015 y 2020 en que participan países de América Latina y el Caribe 10
Gráfico 3	Distribución por miembro demandado y miembro reclamante de las controversias iniciadas en la OMC con participación de países de América Latina y el Caribe, 2015-2020 13

Gráfico 4	Distribución por acuerdo de las controversias en la OMC en que países de América Latina y el Caribe figuran como reclamantes.....	14
Gráfico 5	Distribución por acuerdo de las controversias en la OMC en que países de América Latina y el Caribe figuran como demandados.....	15
Gráfico 6	Estado de las controversias iniciadas por países de América Latina y el Caribe en la OMC entre 2015 y octubre de 2020, al 3 de noviembre de 2020	16
Gráfico 7	Estado de las controversias iniciadas en la OMC entre 2015 y octubre de 2020 en las que un país de América Latina y el Caribe figura como demandado, al 3 de noviembre de 2020	16

Resumen

El objetivo del presente documento es brindar una panorámica de la participación de los países de América Latina y el Caribe en el Mecanismo de Solución de Diferencias (MSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el sexenio 2015-2020. Este período ha estado marcado por la aguda crisis por la que atraviesa la OMC. Ella se ha manifestado de modo especialmente dramático en su función de ayudar a resolver las controversias entre sus miembros, con el cese de funciones del Órgano de Apelación desde diciembre de 2019.

En comparación con los primeros 20 años de la OMC (1995-2014), entre 2015 y 2020 se observa una menor participación relativa de la región en el MSD, si bien ella sigue siendo superior a su peso en el comercio mundial. En la mitad de los casos en que países de la región fueron demandados ante el MSD, el país reclamante también es de la región. Esta situación se da pese a que en todos esos casos los países involucrados están vinculados por acuerdos comerciales que poseen sus propios mecanismos de solución de diferencias. La tarea de evaluar la efectividad del MSD para los países de la región se ve dificultada por la gran cantidad de casos que no han pasado a la etapa de panel y de los que se desconoce su estado.

Al igual que entre 1995 y 2014, la participación regional en el MSD continúa concentrada en pocos países, generalmente los que registran una mayor participación en el comercio mundial y mayores capacidades técnicas y financieras para defender sus intereses a través de ese mecanismo. Cabe destacar que los países de la región han tenido un rol destacado en la puesta en marcha del denominado “mecanismo arbitral multipartito de apelación provisional”, arreglo transitorio implementado por un grupo de 23 miembros de la OMC mientras dure la actual parálisis del Órgano de Apelación.

Para los países de la región, en su gran mayoría economías pequeñas o medianas altamente dependientes del comercio, la actual crisis de la OMC debe ser motivo de gran preocupación. En efecto, pese a sus carencias, el MSD constituye la mejor protección disponible contra acciones unilaterales por parte de las grandes potencias económicas. Por ello, es muy importante que los países de América Latina y el Caribe mantengan una participación activa —e idealmente coordinada— en las discusiones sobre la reforma de la OMC, incluido su pilar de solución de controversias.

Introducción

El período bajo análisis en este documento ha sido uno de crisis para la Organización Mundial del Comercio (OMC). A la imposibilidad de concluir nuevos acuerdos multilaterales tras los alcanzados en la Ronda Uruguay, hace más de un cuarto de siglo¹, se suman los crecientes problemas que experimenta la institución como foro de solución de controversias² entre sus miembros (Baldwin y Evenett, 2020). Hace poco más de una década, su entonces Director General, Pascal Lamy, declaraba que el mecanismo de solución de diferencias (MSD) era ampliamente considerado “la joya de la corona” de la OMC (OMC, 2009). Sin embargo, este ya enfrentaba problemas que se han agravado desde entonces (Creamer, 2019; Singh Bhatia, 2018).

El creciente número y complejidad de los casos que se someten al MSD ha reducido progresivamente su capacidad para resolver las controversias de forma oportuna. Por otra parte, algunos gobiernos consideran que el Órgano de Apelación (OA) de la OMC en ocasiones ha excedido su mandato, al hacer interpretaciones de los acuerdos de la organización que exceden los derechos y obligaciones negociados por sus miembros. Esta apreciación es generalizada en los Estados Unidos, y particularmente en la Administración que se inició en enero de 2017³. Según esta visión, el problema se agrava por la tendencia del OA a considerar que sus resoluciones constituyen precedentes (Lighthizer, 2020). A ello se suma la creciente percepción en los Estados Unidos de que China ha incumplido varios de los compromisos asumidos al ingresar a la OMC en 2001, y que el MSD no ha sido una herramienta efectiva para evitarlo (USTR, 2020).

El número de controversias iniciadas en la OMC aumentó abruptamente a partir de 2018, en un contexto de crecientes tensiones comerciales, principalmente entre los Estados Unidos y China. En efecto, en el bienio 2018-2019 se iniciaron 58 controversias, lo que representa un alza del 71% respecto de las 34 iniciadas entre 2016 y 2017, y más del doble de las 27 iniciadas entre 2014 y 2015.

¹ La única excepción es el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, concluido en 2013 y que entró en vigor en 2017.

² En el resto de este documento, los términos “diferencia” y “controversia” serán utilizados indistintamente.

³ Este ha sido en particular el caso respecto de ciertas interpretaciones del OA que, en opinión de los Estados Unidos, restringen indebidamente su derecho a aplicar medidas antidumping a productos importados que ingresan a su mercado en condiciones de competencia desleal.

Paralelamente, y como medida de presión para forzar la reforma del MSD, los Estados Unidos han bloqueado desde mediados de 2017 la selección de nuevos integrantes del OA. Con ello, este dejó de funcionar en diciembre de 2019, al no contar con el número mínimo de integrantes requerido. Desde entonces, la OMC se ha visto prácticamente imposibilitada de ayudar a resolver las controversias entre sus miembros, ya que la mayoría de los casos que llegan a la instancia de Grupo Especial (panel) son posteriormente apelados. De hecho, entre enero y mediados de noviembre de 2020 apenas se iniciaron cuatro casos en el MSD, pese a la adopción de numerosas medidas restrictivas del comercio tras la irrupción de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). La urgencia por destrabar la situación del OA ha dejado en un segundo plano las discusiones sobre la reforma del MSD en general, las que se han prolongado por casi dos décadas sin resultados.

Al momento de escribirse este documento, los Estados Unidos no han explicitado sus demandas para levantar el veto a la designación de nuevos miembros del OA. No obstante, existen expectativas de que la nueva administración que asumirá funciones en ese país en enero de 2021 adoptará un enfoque de mayor apoyo al multilateralismo en las relaciones internacionales, incluidas las comerciales (World Trade Online, 2020). Esto podría traer aparejado el inicio de un real proceso de reforma del MSD. En el intertanto, un grupo de 23 miembros de la OMC -contando a la Unión Europea como uno solo- ha puesto en marcha el denominado "mecanismo arbitral multipartito de apelación provisional". Su objetivo es permitir la adjudicación de controversias entre sus miembros con una instancia de apelación mientras dure la inactividad del OA⁴. Junto con la Unión Europea, China, el Canadá y otras potencias comerciales, nueve países de la región participan de dicho mecanismo⁵, y cuatro de los diez panelistas designados para dirimir las futuras controversias son latinoamericanos⁶.

⁴ Véase el documento "Declaración sobre un mecanismo para elaborar, documentar y comunicar prácticas y procedimientos en la sustanciación de diferencias en la OMC", JOB/DSB/1/Add.12, 30 de abril de 2020, [en línea] <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/Jobs/DSB/1A12.pdf&Open=True>.

⁵ Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Uruguay.

⁶ Alejandro Jara (Chile), Alfredo Graça Lima (Brasil), Claudia Orozco (Colombia) y Mateo Diego-Fernández (México).

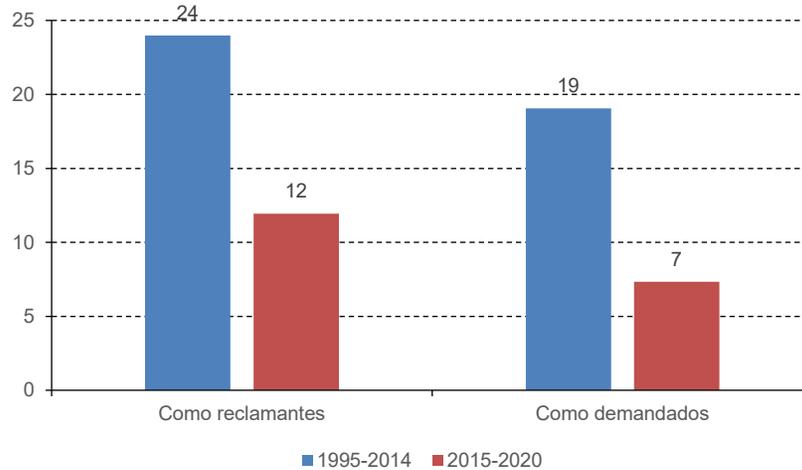
I. Distribución de las controversias por país, acuerdo y estado

A. Distribución por país

Entre el 1 de enero de 2015 y el 13 de noviembre de 2020, los países de América Latina y el Caribe iniciaron 13 casos de solución de diferencias en calidad de reclamantes en el marco del MSD. En igual período, figuraron como demandados en ocho casos. Estas cifras equivalen al 12% y al 7%, respectivamente, del total de casos iniciados en ese período (109). Estas participaciones son muy inferiores a las que la región registró en el total de controversias iniciadas en la OMC entre 1995 y 2014 (véase el gráfico 1). Sin embargo, la participación de la región en el total de casos continúa siendo superior a su peso en el comercio mundial de bienes, que entre 2015 y 2019 alcanzó un promedio del 5,6% (exportaciones) y 5,8% (importaciones).

En el período bajo estudio, seis países de la región iniciaron controversias bajo el MSD: la Argentina, el Brasil, Guatemala, México, el Perú y Venezuela (Rep. Bol. de) (véase el cuadro 1). Al igual que entre 1995 y 2014, el Brasil fue el principal usuario del MSD entre los países de la región, representando casi la mitad de los casos iniciados entre 2015 y 2020 (véase el gráfico 2A). En el mismo período, cinco países de la región fueron demandados en el MSD: el Brasil, Colombia, Costa Rica, México y el Perú. Los dos primeros concentraron el 63% de las demandas (véase el gráfico 2B).

Gráfico 1
Participación de los países de América Latina y el Caribe en el total de casos de solución de diferencias en la Organización Mundial del Comercio, 1995-2020^a
(En porcentajes)



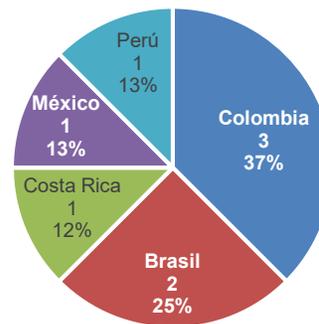
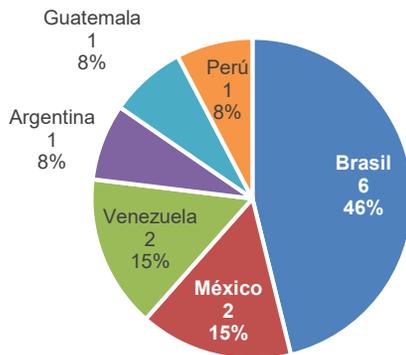
Fuente: Autor, con información de la base de datos sobre solución de diferencias de la OMC: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

^a Incluye casos presentados hasta el 13 de noviembre de 2020.

Gráfico 2
Distribución por país de las controversias iniciadas en la OMC entre 2015 y 2020 en que participan países de América Latina y el Caribe^a
(En número de casos y porcentajes)

A. En calidad de reclamantes

B. En calidad de demandados



Fuente: Autor, con información de la base de datos sobre solución de diferencias de la OMC: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

^a Incluye casos presentados hasta el 13 de noviembre de 2020.

Cuadro 1
Participación de países de América Latina y el Caribe en casos de solución de diferencias en la Organización Mundial del Comercio, 2015-2020^a

A. En calidad de demandados						
Código	Título	Reclamante	Demandado	Fecha solicitud de consultas	Acuerdos invocados ^b	Estado al 3 de noviembre de 2020
DS497	Brasil — Determinadas medidas relativas a la tributación y las cargas	Japón	Brasil	02-07-2015	GATT, MIC, SMC	Informe(s) adoptado(s) con la recomendación de poner la medida(s) en conformidad el 11 de enero de 2019 Grupo Especial establecido, pero aún no constituido el 26 de septiembre de 2016
DS502	Colombia — Medidas relativas a los aguardientes importados	Unión Europea	Colombia	13-01-2016	GATT	
DS560	México — Derechos adicionales sobre determinados productos procedentes de los Estados Unidos Colombia — Derechos antidumping sobre las papas fritas congeladas procedentes de Bélgica, los Países Bajos y Alemania	Estados Unidos	México	16-07-2018	GATT	Diferencia resuelta o terminada (solución mutuamente convenida o desistimiento) el 28 de mayo de 2019
DS591		Unión Europea	Colombia	15-11-2019	GATT, AAD, AVA	Grupo Especial constituido el 24 de agosto de 2020
B. En calidad de reclamantes						
DS506	Indonesia — Medidas relativas a la importación de carne de bovino	Brasil	Indonesia	04-04-2016	GATT, MSF, AA, ALI, OTC	En fase de consultas el 4 de abril de 2016
DS507	Tailandia — Subvenciones al azúcar	Brasil	Tailandia	04-04-2016	AA, SMC	En fase de consultas el 4 de abril de 2016
DS514	Estados Unidos — Medidas compensatorias sobre productos planos de acero laminados en frío y en caliente procedentes del Brasil	Brasil	Estados Unidos	11-11-2016	GATT, SMC	En fase de consultas el 11 de noviembre de 2016
DS522	Canadá — Medidas relativas al comercio de aeronaves comerciales	Brasil	Canadá	08-02-2017	SMC	Grupo Especial constituido el 6 de febrero de 2018
DS551	Estados Unidos — Determinadas medidas relativas a los productos de acero y aluminio	México	Estados Unidos	05-06-2018	GATT, AS	Diferencia resuelta o terminada (solución mutuamente convenida o desistimiento) el 28 de mayo de 2019
DS568	China — Determinadas medidas relativas a las importaciones de azúcar	Brasil	China	16-10-2018	GATT, AA, ALI, AS, PA China	En fase de consultas el 16 de octubre de 2018
DS574	Estados Unidos — Medidas relativas al comercio de bienes y servicios	Venezuela (Rep. Bol.)	Estados Unidos	28-12-2018	GATT, AGCS	En fase de consultas el 28 de diciembre de 2018
DS579	India — Medidas relativas al azúcar y la caña de azúcar	Brasil	India	27-02-2019	AA	Grupo Especial constituido el 28 de octubre de 2019
DS581	India — Medidas relativas al azúcar y la caña de azúcar	Guatemala	India	15-03-2019	AA, SMC	Grupo Especial constituido el 28 de octubre de 2019
C. En calidad de reclamantes y demandados						
DS524	Costa Rica — Medidas relativas a la importación de aguacates frescos procedentes de México	México	Costa Rica	08-03-2017	GATT, MSF	Grupo Especial constituido el 16 de mayo de 2019
DS572	Perú — Medidas antidumping y compensatorias sobre el biodiésel procedente de la Argentina	Argentina	Perú	29-11-2018	GATT, AAD, SMC	En fase de consultas el 29 de noviembre de 2018
DS575	Colombia — Medidas relativas a la distribución de combustibles líquidos	Venezuela (Rep. Bol.)	Colombia	09-01-2019	GATT	En fase de consultas el 9 de enero de 2019
DS596	Brasil — Medidas relativas a la importación de productos de películas de PET originarios del Perú y los productos importados en general	Perú	Brasil	10-07-2020	GATT, AAD	En fase de consultas el 10 de julio de 2020

Fuente: Autor, con información de la base de datos sobre solución de diferencias de la OMC: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

^a Incluye casos presentados hasta el 13 de noviembre de 2020.

^b GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. AAD: Acuerdo Antidumping. AA: Acuerdo sobre la Agricultura. AS: Acuerdo sobre Salvaguardias. SMC: Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. OTC: Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. ALI: Acuerdo sobre Procedimientos para el trámite de Licencias de Importación. AGCS: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. MSF: Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. MIC: Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. AVA: Acuerdo sobre Valoración Aduanera. PA China: Protocolo de Adhesión de China a la OMC.

El Brasil fue el único país de la región entre los 15 principales usuarios del MSD en calidad de reclamantes entre 2015 y 2020, ubicándose solo por detrás de las cuatro principales economías mundiales (véase el cuadro 2). En el período 1995-2014, México y la Argentina también se habían ubicado en esa lista (Herreros y García-Millán 2015). Cabe destacar que la participación del Brasil en el total de casos iniciados entre 2015 y 2020 excede largamente su peso en las exportaciones mundiales de bienes, que alcanzó en promedio el 1,2% en ese período.

Cuadro 2
Miembros de la OMC que han iniciado un mayor número de casos como reclamantes en el mecanismo de solución de diferencias, 2015-2020^a

Puesto	Miembro	Número de casos	Participación (%)
1	Estados Unidos	17	15,6
2	Unión Europea	9	8,3
2	China	9	8,3
4	Japón	8	7,3
5	Brasil	6	5,5
5	Canadá	6	5,5
5	Federación de Rusia	6	5,5
5	Ucrania	6	5,5
9	Rep. de Corea	4	3,7
9	Turquía	4	3,7
9	Qatar	4	3,7
12	India	3	2,8
12	Indonesia	3	2,8
12	Prov. china de Taiwán ^b	3	2,8
12	Viet Nam	3	2,8
Subtotal 15 principales usuarios		91	83,5

Fuente: Autor, sobre la base de la OMC, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm.

^a Incluye casos presentados hasta el 13 de noviembre de 2020.

^b Su denominación oficial en la OMC es Taipei chino.

La caída en la participación de la región en el total de casos iniciados entre los períodos 1995-2014 y 2015-2020 obedece en parte a factores externos a ella. Por una parte, China se ha mostrado mucho más activa en términos de iniciar controversias en la OMC, situación coherente con su posición como el primer exportador mundial de bienes desde 2009. Por otra parte, algunos países que ingresaron a la OMC después de 2005 se han mostrado también muy activos en ese plano, como la Federación de Rusia (2012), Ucrania (2008) y Viet Nam (2007).

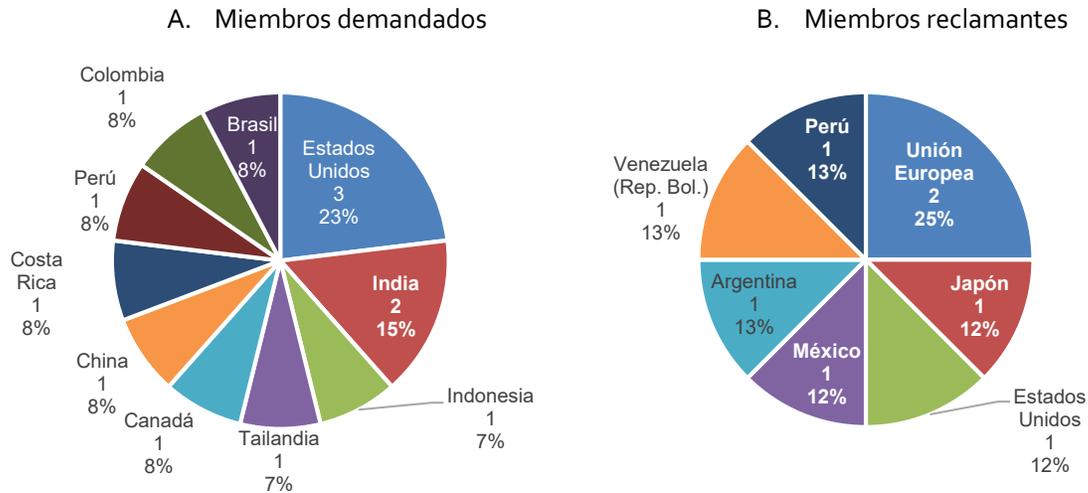
Considerando el período completo 1995-2020, el Brasil, México y la Argentina concentran el 61% de los casos iniciados por países de la región, y el 53% de los casos en que un país de la región figura como demandado. En el otro extremo, 12 países de la región (10 de ellos del Caribe, junto con el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay) nunca han participado como reclamantes o demandados en una controversia en la OMC.

En el período bajo estudio, los países de la región demandaron a 10 miembros de la OMC ante el MSD. Al igual que entre 1995 y 2014, los Estados Unidos (primer socio comercial de la región) fueron el miembro demandado en mayor número de ocasiones (tres), con casi un cuarto del total (véase el gráfico 3A). Les siguió la India, con dos casos, mientras que China, segundo socio comercial de la región, fue demandada una vez⁷. La Unión Europea, tercer socio comercial de América Latina y el Caribe y que entre 1995 y 2014 fue el segundo miembro de la OMC más frecuentemente demandado por los países de la región, no registró casos en su contra

⁷ Véase el caso "China —Determinadas medidas relativas a las importaciones de azúcar", iniciado por el Brasil en octubre de 2018 y que aún se encuentra oficialmente en fase de consultas. Este fue el primer cuestionamiento de un país sudamericano a China en la OMC, ya que en el período 1995-2014 solo México (en cuatro oportunidades) y Guatemala (en una) demandaron a China en ese foro.

entre 2015 y 2020. Respecto de los ocho casos en que países de la región fueron demandados, la mitad fue iniciada por países desarrollados, y la otra mitad por países de la propia región (véase el gráfico 3B).

Gráfico 3
Distribución por miembro demandado y miembro reclamante de las controversias iniciadas en la OMC
con participación de países de América Latina y el Caribe, 2015-2020^a
(En número de casos y porcentajes)



Fuente: Autor, con información de la base de datos sobre solución de diferencias de la OMC: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

^a Incluye casos presentados hasta el 13 de noviembre de 2020.

Cabe destacar que las partes en las cuatro controversias intrarregionales iniciadas entre 2015 y 2020 están vinculadas por acuerdos comerciales preferenciales que disponen de sus propios mecanismos de solución de controversias. Este es el caso del Tratado de Libre Comercio entre México y Centroamérica (en el caso de la controversia DS524 entre México y Costa Rica), del Tratado de Libre Comercio entre el Perú y el MERCOSUR, también conocido como Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 58 (en el caso de las controversias DS572 entre la Argentina y el Perú y DS596 entre el Perú y el Brasil), y del Acuerdo de Alcance Parcial entre Colombia y Venezuela (Rep. Bol. de), en la controversia DS575 entre ambos países. Los asuntos tratados en las cuatro controversias corresponden a materias que en principio están también reguladas en los respectivos acuerdos preferenciales. Sin perjuicio de ello, los acuerdos México-Centroamérica y Perú-MERCOSUR establecen expresamente la posibilidad de las partes de elegir resolver las controversias mediante el mecanismo establecido por el propio acuerdo o en la OMC.

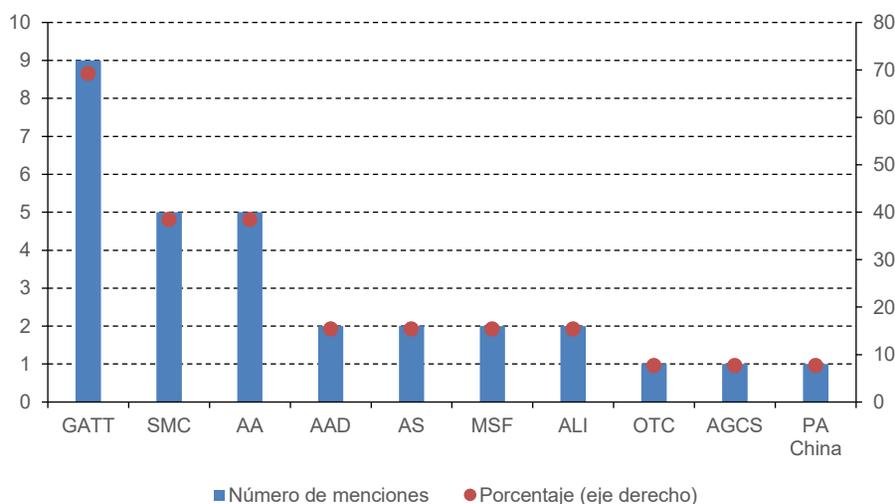
El recurso a la OMC cuando se dispone de mecanismos bilaterales o regionales alternativos de solución de controversias no es una tendencia nueva, ya que también se observó frecuentemente en el período 1995-2014 (Herreros y García-Millán, 2015). Con todo, se trata de un fenómeno que llama la atención, por cuanto los acuerdos bilaterales o regionales presumiblemente permitirían resolver las controversias en plazos más breves y de manera más económica. Existen varias posibles explicaciones. Una es que, a diferencia de la OMC, ninguno de los acuerdos mencionados posee una instancia de apelación. Esto implica que la decisión de un eventual panel arbitral o grupo de expertos es definitiva, sin posibilidad de corregir los errores en los que pudiera haber incurrido. Otra posible explicación sería la existencia de demoras por parte de los países miembros de los distintos acuerdos en designar a los individuos que servirían como panelistas en futuras controversias. Una tercera explicación podría ser que la parte reclamante considere que

tiene mayores probabilidades de éxito llevando la controversia a un foro multilateral, en el que otros países podrían apoyar su posición e incluso involucrarse como terceros.

B. Distribución por acuerdo invocado

Todos los casos iniciados por países de la región como reclamantes entre 2015 y 2020 involucran alegaciones de restricciones a sus exportaciones de bienes⁸. Por tal razón, el GATT de 1994 fue el acuerdo más frecuentemente invocado, con nueve menciones (69% del total). Le siguen el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 (comúnmente conocido como el Acuerdo Antidumping), con cinco menciones (39%) cada uno (véase el gráfico 4). El alto número de menciones del GATT se explica por su condición de “acuerdo madre” sobre el comercio de bienes, que establece las dos principales obligaciones horizontales que caracterizan al sistema multilateral de comercio: la Nación Más Favorecida (Artículo I) y el Trato Nacional (Artículo III). Asimismo, el GATT contiene obligaciones específicas sobre temas como las medidas antidumping, las salvaguardias y la valoración aduanera, entre otros, las cuales han sido posteriormente elaboradas en mayor detalle en acuerdos separados. De hecho, es común que el GATT sea mencionado en casos de solución de diferencias en conjunto con dichos acuerdos (Herreros y García-Millán, 2015).

Gráfico 4
Distribución por acuerdo de las controversias iniciadas en la OMC desde 2015 en que países de América Latina y el Caribe figuran como reclamantes⁹



Fuente: Autor, con información de la base de datos sobre solución de diferencias de la OMC: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

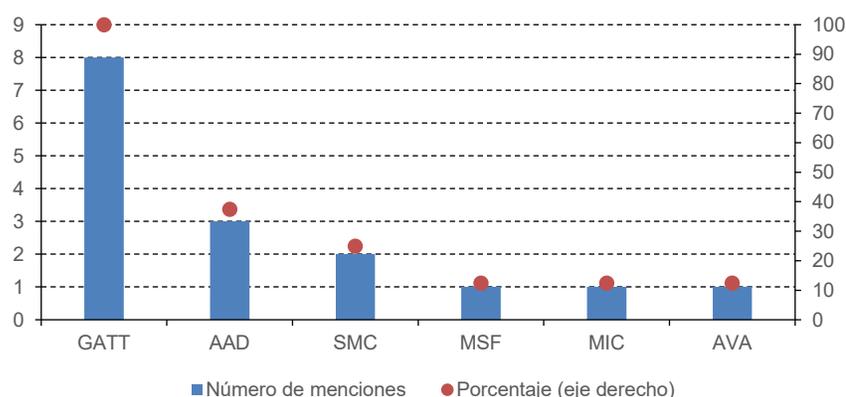
⁹ Incluye casos presentados hasta el 13 de noviembre de 2020.

Nota: GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. AAD: Acuerdo Antidumping. AA: Acuerdo sobre la Agricultura. AS: Acuerdo sobre Salvaguardias. SMC: Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. OTC: Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. ALI: Acuerdo sobre Procedimientos para el trámite de Licencias de Importación. AGCS: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. MSF: Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. PA China: Protocolo de Adhesión de China a la OMC.

⁸ El caso “Estados Unidos — Medidas relativas al comercio de bienes y servicios”, iniciado por Venezuela (Rep. Bol. de) en diciembre de 2018, es el único que incluye también alegaciones sobre presuntas contravenciones al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Estas involucran medidas relativas a: la liquidez de la deuda pública de Venezuela; transacciones en moneda digital venezolana; y la prestación de servicios y la recepción de servicios de determinados nacionales venezolanos. Véase [en línea] https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds574_s.htm (consultado el 6 de noviembre de 2020).

El GATT de 1994 fue invocado en todos los casos iniciados entre 2015 y 2020 en que países de la región figuran como demandados. Los únicos otros acuerdos con más de una mención fueron el Acuerdo Antidumping (tres) y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, con dos (véase el gráfico 5). Figuran también, con una mención cada uno, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (en una demanda de México sobre el régimen de importación de aguacates frescos de Costa Rica), el Acuerdo sobre Valoración Aduanera (en una demanda de la Unión Europea sobre medidas antidumping a las papas fritas congeladas en Colombia), y el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (en una demanda del Japón sobre los programas de TIC e INNOVAR-AUTO del Brasil). Este último acuerdo prohíbe la aplicación a las empresas inversionistas extranjeras de requisitos de contenido nacional y de exportación, ya sea de forma obligatoria o como condición para obtener ciertas ventajas (por ejemplo, exenciones tributarias).

Gráfico 5
Distribución por acuerdo de las controversias iniciadas en la OMC desde 2015 en que países de América Latina y el Caribe figuran como demandados^a



Fuente: Autor, con información de la base de datos sobre solución de diferencias de la OMC: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

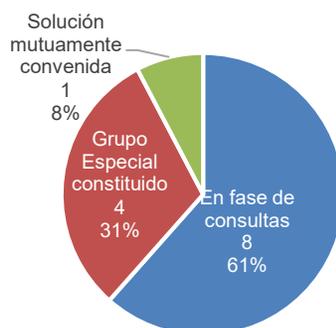
^a Incluye casos presentados hasta el 13 de noviembre de 2020.

Nota: GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. AAD: Acuerdo Antidumping. SMC: Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. MSF: Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. MIC: Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. AVA: Acuerdo sobre Valoración Aduanera.

C. Distribución por estado de la controversia

Ocho de los 13 casos de solución de diferencias iniciados por países de la región entre 2015 y noviembre de 2020 (el 61%) se encontraban oficialmente en fase de consultas al concluir dicho período (véase el gráfico 6). Entre ellos se incluyen varias solicitudes de consultas presentadas en los primeros años de ese período y que, pese al tiempo transcurrido, no han pasado a la etapa de panel (Grupo Especial). En ninguno de los ocho casos se ha notificado a la OMC la supresión de las medidas cuestionadas, ni que las partes hubieran alcanzado una solución negociada. A partir de estos antecedentes, se puede inferir que varios de esos casos se encuentran inactivos, para lo que existen también varias explicaciones posibles. En primer lugar, algunas de esas diferencias pueden haberse resuelto mediante las consultas, pero sin que los miembros involucrados hayan notificado la solución a la OMC. En segundo lugar, el país que solicitó las consultas puede haber llegado posteriormente a la conclusión de que su reclamación no tenía suficientes fundamentos jurídicos para ser continuada. Una tercera posibilidad es que el país que solicitó las consultas, aún cuando no hubiera obtenido una solución satisfactoria en esa etapa, haya concluido que los costos de pasar a la etapa de panel excedían los probables beneficios (Herreros y García-Millán, 2015).

Gráfico 6
Estado de las controversias iniciadas por países de América Latina y el Caribe en la OMC
desde 2015, al 13 de noviembre de 2020
(En número de casos y porcentajes)



Fuente: Autor, con información de la base de datos sobre solución de diferencias de la OMC: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

De los restantes cinco casos iniciados por países de la región desde 2015, en cuatro hay un panel en curso, y en uno (el cuestionamiento presentado por México en junio de 2018 a las salvaguardias aplicadas por los Estados Unidos a las importaciones de acero y aluminio), las partes notificaron en mayo de 2019 haber alcanzado una solución negociada. Esta incluyó la eliminación por parte de los Estados Unidos de determinados derechos sobre los productos de acero y aluminio procedentes de México.

Respecto de los ocho casos iniciados desde 2015 en que países de la región figuran como demandados, tres se encontraban oficialmente en fase de consultas a mediados de noviembre de 2020 (véase el gráfico 7). Los tres corresponden a controversias intrarregionales, es decir, en que tanto la parte reclamante como la demandada son países de la región. En dos de esos casos, las consultas se solicitaron hace ya casi dos años, sin que se haya pasado a la fase de panel ni tampoco se haya notificado una solución negociada.

Gráfico 7
Estado de las controversias iniciadas en la OMC desde 2015 en las que un país de América Latina y el Caribe
figura como demandado, al 13 de noviembre de 2020
(En número de casos y porcentajes)



Fuente: Autor, con información de la base de datos sobre solución de diferencias de la OMC: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

En el período bajo estudio hubo también un caso de solución negociada, entre los Estados Unidos y México. Mediante esta, ambos países dieron término a las demandas que se habían presentado recíprocamente a raíz de las salvaguardias aplicadas por los Estados Unidos a las importaciones de acero y aluminio y las medidas de respuesta adoptadas por México. Otros tres casos se encuentran formalmente en la fase de panel, si bien uno de ellos parece encontrarse inactivo. Se trata del cuestionamiento hecho por la Unión Europea al régimen colombiano de tributación de las bebidas alcohólicas destiladas (aguardientes). En efecto, habiendo transcurrido más de cuatro años desde el establecimiento del panel en septiembre de 2016, aún no se alcanza un acuerdo sobre sus integrantes.

Solo uno de los casos en que países de la región fueron demandados desde 2015 se encuentra concluido. Se trata de la controversia iniciada por el Japón —y previamente por la Unión Europea⁹— en que se cuestionaban varios programas de incentivos fiscales otorgados por el Brasil a las industrias electrónica y automotriz, entre otras. Tanto el panel como posteriormente el OA concluyeron que diversos aspectos de esos programas discriminaban contra los productos importados en contravención del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. En enero de 2020, el Brasil informó haber puesto término a dichos programas, o haberlos ajustado para garantizar su compatibilidad con los acuerdos mencionados¹⁰.

⁹ Véase el caso DS472, "Brasil — Determinadas medidas relativas a la tributación y las cargas", iniciado por la Unión Europea en diciembre de 2013: [en línea] https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds472_s.htm. En 2015, este caso se unificó con el iniciado ese año por el Japón sobre las mismas medidas.

¹⁰ Véase [en línea] https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds497_s.htm.

II. Conclusiones

En el sexenio 2015-2020, ha bajado notablemente la intensidad de la participación de América Latina y el Caribe en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC respecto del período 1995-2014, si bien la participación regional sigue excediendo su peso en el comercio mundial. Dentro de la región, solo el Brasil se mantiene entre los principales usuarios mundiales del MSD. Más del 60% de los casos iniciados por países de la región entre 2015 y 2020 se encontraban en fase de consultas a finales de ese período, incluyendo varios iniciados dos o más años atrás. Esta situación constituye una verdadera “caja negra” que impide en muchos casos conocer el estado real de esas controversias, lo que le resta transparencia al sistema y dificulta evaluar su efectividad.

Al igual que entre 1995 y 2014, las controversias entre países latinoamericanos representan una fracción muy relevante del total de casos iniciados en el MSD desde 2015 con participación de países de la región. Las partes en las cuatro controversias intrarregionales iniciadas desde 2015 están vinculadas por acuerdos comerciales preferenciales que disponen de sus propios mecanismos de solución de controversias, pese a lo cual los países reclamantes optaron por recurrir a la OMC. Este es un tema que merece mayor investigación, con el objeto de identificar los factores que han impedido un mayor uso de los mecanismos regionales de solución de controversias.

El uso del MSD continúa estando concentrado en un número limitado de países de la región. Estos corresponden principalmente a las economías de mayor tamaño y peso en el comercio mundial, como el Brasil, México y la Argentina. Estos países también han logrado conformar equipos especializados en solución de diferencias en el marco de la OMC dentro de sus ministerios de comercio, industria o relaciones exteriores. Por ende, un desafío de gran importancia para los países de la región, especialmente los más pequeños, es reforzar sus capacidades para hacer valer sus derechos en el marco del MSD.

Actualmente la OMC experimenta una profunda crisis, la que se ha manifestado de modo especialmente dramático en su función de solución de controversias con el cese de funciones del Órgano de Apelación desde diciembre de 2019. Cabe esperar que la entrada en funciones de una nueva Administración en los Estados Unidos en enero de 2021 genere un entorno más propicio que el de los últimos años para empezar a resolver los diversos problemas que enfrenta la institución. Sin embargo,

sus desafíos son numerosos y complejos, y por ende existe una gran incertidumbre sobre la evolución que tendrá el necesario proceso de reforma de la OMC.

Un problema particularmente serio, y que tiene directas repercusiones en el ámbito de la solución de controversias, es que los acuerdos de la OMC se han vuelto crecientemente inadecuados para abordar las consecuencias de fenómenos como el cambio climático, la digitalización de la economía, los crecientes vínculos entre el comercio y la seguridad nacional, y la necesidad de garantizar una convivencia armoniosa entre distintos modelos de capitalismo¹¹. En efecto, los acuerdos de la OMC prácticamente no han sido actualizados desde la conclusión de la Ronda Uruguay en los años noventa, y por lo tanto reflejan un mundo muy distinto al actual en los planos económico, político, ambiental y tecnológico. Por ende, la sola reanudación de las labores del Órgano de Apelación estaría muy lejos de ponerle término a una crisis cuyas raíces son mucho más profundas.

Para los países de la región, en su gran mayoría economías pequeñas o medianas altamente dependientes del comercio, la actual crisis de la OMC debe ser motivo de gran preocupación. En efecto, las crecientes tensiones comerciales observadas desde 2017, incluidas las derivadas de la irrupción del COVID-19, permiten inferir que las relaciones comerciales en los próximos años se caracterizarán por grados mayores de proteccionismo e incertidumbre que en el período previo a la crisis financiera de 2008-09. En este contexto, la posibilidad de un mayor recurso al unilateralismo por parte de las principales economías entraña importantes riesgos para aquellas de menor tamaño. Por ende, para los países de la región resulta crucial involucrarse activamente, y de la manera más coordinada posible, en todos los aspectos del proceso de reforma de la OMC. Este probablemente se reactivará a partir de 2021, bajo el liderazgo de una nueva Directora General.

¹¹ De estos cuatro fenómenos, los dos primeros son de naturaleza eminentemente transversal, mientras que los dos segundos han adquirido particular prominencia en el contexto del aumento de las tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China desde 2017.

Bibliografía

- Badwin, R. y S. Evenett (2020), "Revitalising multilateral trade cooperation: Why? Why now? And how?", en Badwin, R. y S. Evenett (editores), *Revitalising Multilateralism: Pragmatic Ideas for the New WTO Director-General*, Centre for Economic Policy Research, [en línea] <https://voxeu.org/content/revitalising-multilateralism-pragmatic-ideas-new-wto-director-general>.
- Creamer, C. (2019), "From the WTO's crown jewel to its crown of thorns", *AJIL Unbound*, vol. 113.
- Herreros, S. y García-Millán, T. (2015), "La participación de América Latina y el Caribe en el Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC. Una mirada panorámica a los primeros 20 años". Serie de Comercio Internacional N° 126, CEPAL, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37761-la-participacion-america-latina-caribe-mecanismo-solucion-diferencias-la-omc>.
- Lighthizer, R. (2020), "How to Set World Trade Straight", *Wall Street Journal*, 21 de agosto.
- OMC (2009), "WTO disputes reach 400 mark". Comunicado de prensa, 6 de noviembre de 2009 [en línea] https://www.wto.org/english/news_e/pres09_e/pr578_e.htm. 9.
- Singh Bhatia, U. (2018), discurso en la presentación del Informe Anual 2017 del Órgano de Apelación, Ginebra, 22 de junio, [en línea] https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/ab_22jun18_s.htm.
- USTR (2020), "WTO Report on US Action Against China Shows Necessity for Reform". Comunicado de prensa, 15 de septiembre [en línea] <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/september/wto-report-us-action-against-china-shows-necessity-reform>.
- World Trade Online (2020), "Analysts: Biden likely to bring conciliatory, less aggressive trade approach", 9 de noviembre, [en línea] <https://insidetrade.com/daily-news/analysts-biden-likely-bring-conciliatory-less-aggressive-trade-approach>.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Comercio Internacional

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

158. La participación de América Latina y el Caribe en el mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), 2015-2020, Sebastián Herreros, (LC/TS.2020/173), 2020.
157. The impact of the COVID-19 pandemic on the tourism sector in Latin America and the Caribbean, and options for a sustainable and resilient recovery, Nanno Mulder, coordinator, (LC/TS.2020/147), 2020.
156. Promoción de exportaciones y desempeño exportador: el caso de Chile, Dayna Zaclicever, (LC/TS.2020/135), 2020.
155. Bilateral effects on non-tariff measures on international trade: volume-based panel estimates, Marcelo Dolabella, (LC/TS.2020/107), 2020.
154. Estado de la implementación del Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024, Gabriel Pérez y Ricardo J. Sánchez, (LC/TS.2020/3), 2020.
153. Herramientas de política comercial para contribuir a la igualdad de género, Alicia Frohmann, (LC/TS.2019/111), 2019.
152. Políticas de movilidad y consideraciones de género en América Latina, Gabriel Pérez, (LC/TS.2019/108), 2019.
151. Integración regional y facilitación de la logística en América del Sur, Héctor Maldonado y Gabriel Pérez, (LC/TS.2019/107), 2019.
150. Contratos de concesión de infraestructura incompletitud, obstáculos y efectos sobre la competencia, Ricardo J. Sánchez y Pablo Chauvet (LC/TS.2019/104), 2019.
149. Imported inputs and export performance: evidence from Chilean manufacturing industries, Dayna Zaclicever, (LC/TS.2019/90), 2019.

COMERCIO INTERNACIONAL

Números publicados:

158 La participación de América Latina y el Caribe en el mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), 2015-2020

Sebastián Herreros

157 The impact of the COVID-19 pandemic on the tourism sector in Latin America and the Caribbean and options for a sustainable and resilient recovery

Nanno Mulder
Coordinator

156 Promoción de exportaciones y desempeño exportador
El caso de Chile

Dayna Zaclicever



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org



LC/TS.2020/173