

## RESULTADOS DE LOS DIEZ AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los mecanismos de solución de diferencias contribuyen a que los agentes económicos puedan contar con un ambiente lo suficientemente predecible y certero para desarrollar sus actividades económicas en el ámbito internacional. En este contexto es importante evaluar, tras el cumplimiento de una década de funcionamiento del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los avances logrados por América Latina y el Caribe, región que más participó de dicho mecanismo en este período y cuyos países reunieron resultados importantes en contra del proteccionismo en sectores esenciales para sus exportaciones, los que constituyen precedentes clave que influirán en las próximas negociaciones multilaterales y en las futuras diferencias comerciales.

Este artículo presenta un balance genérico de la labor realizada por el OSD, la actuación de los grandes protagonistas del sistema (Estados Unidos y la Unión Europea) y los avances logrados por los países de la región en un escenario mundial que viene destacándose por la complejidad de los temas comerciales y de la normativa jurídica que los regula.

Las constataciones presentadas en este artículo se basan en el estudio “Una década de funcionamiento del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC: avances y desafíos”, LC/L2515-P, *Serie Comercio Internacional* N° 65, marzo de 2006.

Para mayores antecedentes sírvase contactar a Juliana Salles Almeida, [juliana.salles@cepal.org](mailto:juliana.salles@cepal.org)

### I. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de solución de diferencias, si por un lado constituyen instrumentos clave para la promoción del proceso de liberalización —en la medida en que protegen el proceso de apertura de los ataques de los grupos de presión proteccionistas— por otro lado también cumplen una función política clave teniendo en cuenta que, al recurrir a una tercera instancia imparcial para solucionar las diferencias, contribuyen a evitar que un conflicto comercial se politice y se vea afectado por otras consideraciones no comerciales que pueden eventualmente agravar la disputa. El sistema de solución de diferencias de la OMC, tras diez años de funcionamiento, ya cuenta con miles de páginas de textos jurídicos que vinculan a los países para estructurar sus prácticas comerciales de acuerdo con los principios multilaterales que convergen en un objetivo central: lograr un comercio internacional más justo y equitativo.

El objetivo de este artículo es, al presentar los avances logrados por los países de América Latina y el Caribe, señalar el rol que esta región juega en el escenario del comercio mundial en la medida en que, con los fallos favorables obtenidos en el OSD, contribuye a abrir importantes precedentes hacia una mayor liberalización en sectores marcados por el proteccionismo, como el agrícola, de vestuario y de servicios. Para esto, el artículo se estructura en tres partes, empezando por un balance genérico que marcó el funcionamiento del OSD en esta década, para concentrarse en la actuación de los países en desarrollo y en específico de los países de la región. Los resultados encontrados se refieren al período comprendido entre el 1° de enero de 1995 y el

31 de diciembre de 2005 y cada consulta presentada formalmente al OSD se cuenta como una diferencia aunque haya otras que se refieran al mismo asunto.

### II. BALANCE GENÉRICO

Los países desarrollados, principalmente los Estados Unidos y la Unión Europea, fueron los principales usuarios del OSD en estos diez primeros años de su funcionamiento. Sin embargo, los países en desarrollo usan el sistema de manera sustancial y este uso ha aumentado en los últimos años. Como reclamante, Estados Unidos, logró resultados importantes en el OSD en los dos puntos de particular interés para su política comercial externa: reforzar el cumplimiento de las reglamentaciones sobre propiedad intelectual y sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. Por otro lado, la gran mayoría de las diferencias propuestas en contra de Estados Unidos se refiere a los llamados “*trade remedies*” (medidas de salvaguardias, medidas de *antidumping* y medidas compensatorias) aplicados por el gobierno estadounidense a los productos extranjeros. Como resultado, se verifica que este país procedió, a lo largo de esta década, a la alteración de un número importante de normativas que fueron consideradas ilegales por el OSD. Todavía permanece reticente ante el cambio de aquellas referentes a temas más complejos, tales como: subsidios agrícolas (el caso del algodón), medidas de *antidumping* (Enmienda Byrd, Ley *Antidumping*, Acero), medidas de salvaguardia (aplicada al acero), subsidios a la exportación (*Foreign Sales Corporation* - FSC) y propiedad intelectual (Ley Omnibus de asignaciones).

En el caso de la Unión Europea (UE), el segundo miembro más activo, se constata que su principal adversario fue Estados Unidos y el tema más conflictivo entre ellos fueron los *“trade remedies”*. Posteriormente viene Canadá, debido al proteccionismo en el sector agrícola; y en tercer lugar se encuentra India, por las barreras europeas a los textiles. Aproximadamente el 75% de las diferencias propuestas por la UE en contra de países de América Latina y el Caribe se concentra en el sector de las manufacturas y el 12,5% en el sector primario. Pero, por el contrario, la gran mayoría de las reclamaciones de los países de la región en contra de la UE se concentra en el sector primario (aproximadamente 69,2%), preferentemente agropecuario, destacándose entre ellos el banano y el azúcar, y las restantes se refieren a productos industriales (aproximadamente 30,8%).

En cuanto a la temática, los acuerdos más citados en las consultas presentadas en el OSD, fueron el GATT, el de Subvenciones/ Medidas Compensatorias y el de *Antidumping*, hecho que demuestra que los *“trade remedies”* suelen ser el tema que genera la mayor parte de los conflictos comerciales. Posteriormente viene el Acuerdo Agrícola y en quinto lugar un grupo de acuerdos formado por el de Licencias, Salvaguardias, Obstáculos Técnicos y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

### III. LA ACTUACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO (PED)

Los PED están participando cada vez más activamente del OSD en comparación con el antiguo sistema del GATT, y vienen logrando más resultados favorables en las demandas propuestas tras la constitución de la OMC. Los PED pertenecientes al Grupo de Cairns son los que efectivamente utilizan el OSD. Brasil e India son los países en desarrollo más activos. Sin embargo, es importante señalar que los PED continúan temerosos de demandar a socios comerciales con los cuales tienen algún acuerdo comercial o con relación a los cuales reciben algún tipo de asistencia o ayuda (como el trato preferencial dado por las CE a sus ex colonias africanas y caribeñas por medio del Acuerdo de Lomé y Cotonou), por otro lado están posicionándose estratégicamente en el momento de iniciar una demanda, concentrándose en aquellas en las cuales poseen capacidad de retorsión.

La decisión de los PED de participar en el OSD está relacionada principalmente a los siguientes factores: a) el tamaño de la exportación en juego (países cuyas exportaciones presentan pequeño valor agregado y pequeña variedad tienen menos probabilidades de figurar en una demanda), b) la existencia de expertos jurídicos, c) la capacidad de aplicar retorsión en el adversario y d) las relaciones políticas internacionales entre ellos (se evalúan las relaciones diplomáticas de ambos, la existencia de acuerdos de libre comercio o cualquier otro proceso de integración comercial y las futuras implicaciones de traer una rivalidad al ámbito jurídico).

Los sectores más conflictivos para los PED son el agropecuario, pesquero, calzados, textiles, ropas, acero y la industria automotriz. Los instrumentos comerciales que afectan a estos sectores de interés para los PED son principalmente las subvenciones agrícolas, las medidas sanitarias y fitosanitarias y los *“trade remedies”* (salvaguardias, *antidumping*, derechos compensatorios). Por otro lado, los PED son constantemente demandados en referencia al tema de la propiedad intelectual (p.e. los fármacos).

Respecto al resultado de las diferencias planteadas, se verifica que la mayor parte de las concesiones o éxitos obtenidos por los demandantes ha ocurrido en la fase de consultas. El 75% de los casos no llega ni siquiera a la fase de interposición de un Grupo Especial. Sin embargo, los PED están en una situación peor para lograr un acuerdo en la fase de consultas por la falta de capacitación

humana, institucional y técnica, los cuales representan los grandes desafíos a ser superados. Los factores estructurales que afectan desfavorablemente la participación de los PED en el OSD se refieren a los costos políticos (la decisión de someter un caso al OSD requiere una previa estrategia gubernamental ya teniendo cuentas las implicaciones políticas que este hecho genera) y los costos económicos (los que conducen a la citada falta de capacidad humana, institucional y técnica).

Es importante señalar que los países desarrollados consiguen la liberalización del sector cuestionado por parte del país demandado en 74% de los casos, mientras que los PED consiguen la liberalización en 50% de los casos. Además, la amplia mayoría de los países en desarrollo (71%) que logran esta liberalización son representados por un grupo pequeño, de los cuales forman parte Argentina, Brasil, Chile y México, y en los demás continentes, India, República de Corea, Singapur y Tailandia.

### IV. LOS RESULTADOS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe es la agrupación de países más activa en el OSD: iniciaron el 21% del total de diferencias y fueron demandados en un 20% de ellas (véase el cuadro 1). Entre los países de la región, la participación es más bien heterogénea: los más activos son aquellos que poseen mayor economía y mayor participación en el comercio mundial, destacándose Brasil (35 casos), México (28), Argentina (25) y Chile (20). Sin embargo, es interesante notar que países de economías más pequeñas y de menor PIB participan en un número considerable de casos, como los de América Central: Guatemala (8), Honduras (6) y Costa Rica (4). Es importante señalar que, aunque la participación haya sido heterogénea, el resultado ha sido homogéneo, es decir, independientemente del tamaño y nivel de desarrollo de los países de la región, desde aquellos de economías menores como Antigua y Barbuda hasta economías más grandes como la de Brasil, han logrado resultados importantes en contra de las barreras comerciales de los países desarrollados. Además, los países más pequeños se han asociado con países más grandes, como en el caso del banano, del azúcar y del algodón, en los que países latinoamericanos y caribeños defendieron la eliminación de políticas comerciales proteccionistas respecto a productos clave para las exportaciones de la región.

Cuadro 1

#### PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS (OSD)

	Casos como demandante		Casos como demandado	
	N°	% <sup>a</sup>	N°	% <sup>a</sup>
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>71</b>	<b>21,0</b>	<b>68</b>	<b>20,0</b>
América del Sur	59	17,6	60	18,0
América Central	11	3,3	6	1,8
Caribe	1	0,3	2	0,6

**Fuente:** Fuente: Elaboración propia sobre la base de informaciones de la OMC.

<sup>a</sup> Porcentaje de participación en el OSD, considerando los 335 casos propuestos entre 1995 y 2005.

Los sectores que despertaron mayor interés de la región fueron el sector industrial, seguido del sector agrícola, y, por último, los sectores de propiedad intelectual y servicios. En cuanto a la relación de los países de la región con los principales protagonistas del OSD, es decir, Estados Unidos y la Unión Europea, se verifica que la mayoría de las diferencias fue decidida en la fase contenciosa. Esto sugiere que la falta de la capacidad de retorsión de muchos países de América

Latina y el Caribe juega un papel en contra de la posibilidad de un acuerdo previo y/o que los temas usualmente cuestionados por ellos se refieren a políticas comerciales complejas que sufren gran presión interna en los países desarrollados.

Respecto a la relación intrarregional, se verifica que de las 335 diferencias iniciadas en el OSD (95/05), 30 se refieren a diferencias comerciales entre los propios países de América Latina y el Caribe. Los que más iniciaron consultas con otros miembros de la región fueron Chile (6 casos propuestos) y posteriormente el grupo formado por Argentina, Brasil y México (3 casos propuestos cada uno). Chile fue el país que tuvo el mayor número de medidas comerciales cuestionadas en el OSD por los demás países de la región (6 casos en los que actúa como demandado). Sin embargo hay que considerar que existe más de una diferencia cuestionando la misma medida. México fue el segundo más demandado (5 casos). En la región, el mayor conflicto se verifica entre Argentina y Chile, países que más interpusieron consultas cuestionando sus respectivas políticas comerciales, principalmente aquellas que implicaban la interposición de salvaguardias que perjudicaban sus respectivas exportaciones agrícolas y de productos agroindustriales. La interposición de medidas de *antidumping* y de salvaguardia fueron los temas más conflictivos entre los países de la región y los productos que motivaron las diferencias van desde agrícolas hasta bienes industrializados.

### Los logros de América Latina y el Caribe en contra del proteccionismo

Los países de la región, en lo que respecta a diferencias involucrando a dos grandes protagonistas del OSD (Estados Unidos y la Unión Europea), con pocas excepciones, no lograron alcanzar un acuerdo satisfactorio en la fase pre-contenciosa. En aquellas propuestas en contra de las Comunidades Europeas, solamente en un caso se alcanzó un acuerdo en la fase pre-contenciosa (Chile y Perú lograron un acuerdo respecto a la restricción del gobierno francés en relación a la comercialización de moluscos del género *pectinidae* en su mercado). En las demás diferencias con las CE fue necesario ir a la fase contenciosa con la intervención del Grupo Especial o incluso del Órgano de Apelación. En el cuadro 2 se muestran los resultados favorables de los países de la región en contra del proteccionismo europeo.<sup>1</sup>

Cuadro 2

#### CONCESIONES OBTENIDAS POR AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN CONTRA DEL PROTECCIONISMO EUROPEO

<b>País exitoso</b>	<b>Medida/política modificada (caso)</b>
Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Panamá	- Política comunitaria aplicada al banano, la cual aún se encuentra en fase de discusión respecto a la tarifa arancelaria que será aplicada por las CE (DS27)
Brasil	- Régimen de importación de determinados productos avícolas (DS69)
Brasil	- Subvenciones a la exportación concedidas por las CE al sector del azúcar (DS266)
Perú	- Restricción de los productos peruanos utilizaren la denominación comercial de "sardinias" violando el Acuerdo OTC (DS231)
Chile y Perú	- Normativa francesa por la que se establecen los nombres oficiales y la denominación comercial de los moluscos del género <i>pectinidae</i> (DS12)
Chile	- Salvaguardias aplicadas por las CE al salmón chileno, las cuales fueron suprimidas en la fase de consultas (DS326)

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de informaciones de la OMC.

<sup>1</sup> En estos casos el resultado favorable en la demanda no significa que ya hay ocurrido una efectiva modificación en la normativa conflictiva.

<sup>2</sup> Este es el caso, por ejemplo, de las diferencias iniciadas por Brasil cuestionando la política comercial europea de trato especial concedido al Grupo Andino y del Mercado Común Centroamericano, la cual afecta desfavorablemente a la importación de café soluble brasileño (WT/DS154, WT/DS209). También es el caso de la consulta propuesta por Argentina en contra de las restricciones europeas al comercio de vino (WT/DS263)

<sup>3</sup> WT/DS49, WT/DS78, WT/DS97, WT/DS111, WT/DS218, WT/DS224, WT/DS239, WT/DS325.

Por otro lado, hay algunos casos iniciados por países latinoamericanos contra las CE en que el trámite simplemente se paralizó por inactividad de las partes, lo que sugiere que ellas hayan perdido interés en la demanda o que haya ocurrido alguna modificación en la legislación conflictiva por medio de un acuerdo no notificado a la OMC.<sup>2</sup> En apenas una demanda en contra de las CE, un país de ALC no obtuvo fallo favorable (el caso propuesto por Brasil cuestionando las medidas de *antidumping* aplicadas a tubería-DS219).

Con relación a Estados Unidos, son varios los casos que se encuentran paralizados sin un resultado notificado a la OMC.<sup>3</sup> Los países de la región apenas lograron una solución mutuamente convenida en la fase inicial de la diferencia propuesta por Brasil **referente al impuesto especial aplicado por Florida a los productos de naranja, en el cual**, tras el establecimiento de un Grupo Especial, las partes lograron un acuerdo (DS250). En el cuadro 3 se resumen los fallos favorables en contra del proteccionismo estadounidense que implicaron en concesiones (apertura comercial) y los que están con la implementación pendiente, es decir, en los que aún no se ha logrado una concesión.

Cuadro 3

#### CONCESIONES OBTENIDAS POR AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN CONTRA DEL PROTECCIONISMO ESTADOUNIDENSE

<b>País exitoso</b>	<b>Medida/política modificada (caso)</b>
Brasil y Venezuela	- Reglamentación estadounidense en materia de gasolina (DS2, DS4)
Costa Rica	- Éxito en contra de las restricciones estadounidenses a las importaciones de textiles (DS24)
México	- Investigación <i>antidumping</i> de las importaciones de tomates frescos o refrigerados (DS49) <sup>a</sup>
Brasil	- Medidas de salvaguardia sobre productos de acero (D259)
<b>Medidas comerciales estadounidenses con implementación pendiente<sup>b</sup></b>	
Argentina	- Medidas <i>antidumping</i> impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos (DS268)
Brasil, Chile, México (otros)	- Subvenciones previstas por la Enmienda Byrd (DS234)
Brasil	- Subvenciones al algodón americano (DS267)
Brasil	- Salvaguardias definitivas aplicadas sobre productos de acero (DS259)
Antigua y Barbuda	- Medidas aplicadas por autoridades estadounidenses que afectan al servicio de juegos de azar y apuestas electrónicas (DS285)

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de informaciones de la OMC.

<sup>a</sup> De los comunicados oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos se desprende que el asunto ha quedado resuelto.

<sup>b</sup> Se refiere a casos resueltos cuya implementación del fallo sigue pendiente.

Aunque las concesiones logradas por los países de América Latina y el Caribe hayan sido en su gran mayoría obtenidas la fase contenciosa, el resultado es que esta región viene ejerciendo una importante presión hacia la liberalización de sectores clave para los países más pobres, como el del algodón, del banano y el del azúcar, considerando los recientes fallos favorables en estos sectores alcanzados por los miembros de la región. En definitiva, traer una disputa al OSD, abre la oportunidad para que países con realidades socioeconómicas completamente distintas puedan entablar

conversaciones bajo su “auspicio”, lo que de otra forma, es decir, por la vía diplomática, podría no ejercer la misma fuerza vinculante en los países en contienda. En este contexto, vale la pena citar el caso de juegos de azar y apuestas,<sup>4</sup> el cual puso lado a lado a países que se encuentran en polos opuestos en términos de realidad económica: por una parte como reclamante Antigua y Barbuda (PIB per cápita de 9.160 dólares) y por otra Estados Unidos (PIB per cápita de 37.610 dólares en 2003).<sup>5</sup>

Además, iniciar una demanda en el sistema jurídico de solución de diferencias posibilita que la disputa sea solucionada bajo principios y reglas procesales predefinidas, disminuyendo la flexibilidad en cuanto al uso de presiones políticas, lo que es positivo para los países en desarrollo y menos desarrollados, los cuales en general poseen menos recursos económicos y estrategias políticas para negociar. Otro aspecto favorable es que al iniciarse una consulta en el OSD, se hace posible llamar la atención de todos los demás países que eventualmente tengan intereses en el conflicto, lo que no ocurriría si la disputa se cerrara en el nivel bilateral o regional. La consecuencia es que la demanda acaba por agregar la participación de otros países como “terceros”, lo que contribuye para fortalecer al demandante en términos políticos (un grupo de países posee más condiciones de presionar por medios diplomáticos al país demandado que uno solo) y jurídicos (se pueden agregar otros argumentos jurídicos que eventualmente influirán en la decisión, ya que todos ellos deben ser evaluados por el Grupo Especial y por el Órgano de Apelación).<sup>6</sup>

## V. CONCLUSIÓN

El Órgano de Solución de Diferencias trae consigo dos elementos esenciales al buen funcionamiento de las relaciones comerciales en el ámbito mundial: seguridad jurídica respecto a la forma de decisión de las diferencias y previsibilidad de las expectativas en cuanto al resultado esperado. Se verifica que el OSD viene representando una alternativa a los PED cuando las negociaciones bilaterales fracasan en resolver la disputa comercial y, teniendo en cuenta los modestos avances en las últimas rondas de negociaciones multilaterales. En este contexto, los países en desarrollo y principalmente los de la región, motivados por los recientes debates poco exitosos de las últimas rondas de negociación (Ministerial de Cancún y de Hong Kong), vienen utilizando el OSD como una segunda vía para ejercer presión en contra del proteccionismo comercial. Este hecho demuestra que este sistema de solución de diferencias viene cumpliendo un rol esencial al crear el ambiente favorable para que las partes entablen negociaciones y logren un acuerdo satisfactorio para ambas o, cuando esto no ocurre, al menos ofrece el “título ejecutivo” (fallo favorable) que viene siendo utilizado como instrumento para presionar la toma en consideración de los intereses de los PED en las negociaciones multilaterales y que sirve como precedente jurídico que, en última instancia, estimula que más países demanden en contra de medidas restrictivas semejantes que afectan desfavorablemente sus exportaciones.

---

<sup>4</sup> WT/DS285

<sup>5</sup> Según información de la base de datos de UNICEF, disponible en: <http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/>

<sup>6</sup> Artículo 10.2 del ESD.