

¿Juego de suma cero o juego de suma variable?

Tendencias en el uso del mecanismo de solución de controversias de la OMC y algunas consideraciones para países en desarrollo.

Luciana Mermet

Santiago de Chile.
Septiembre de 2000.

Contenidos

Introducción	3
I. Orígenes y características del régimen multilateral de comercio	5
<i>La solución de controversias bajo el GATT</i>	6
<i>Cambios institucionales del mecanismo: la era OMC</i>	7
II. Funcionamiento del mecanismo de solución de controversias OMC (1995-2000)	10
<i>Las medidas de protección contingente</i>	13
III. Conciliando disputas en América Latina:	18
IV. Conclusiones	25
Anexo A. Cuadros Estadísticos	26
Anexo B. Acerca de la clasificación y cuantificación de casos	28
Bibliografía	31

Introducción

“Cuando los dos grandes del comercio mundial no se entienden, no hay posibilidad de progreso. Es un poco como esa famosa historia sobre un general de Napoleón, que perdió una batalla por cincuenta y siete razones; la primera era que no tenía pólvora”.

Rubens Ricupero

Escobas de sorgo, bananos, cueros, pisco, cemento, tubos para exploración petrolera, automóviles, aviones, satélites de aeronavegación. El abanico de temas que caen bajo la lupa del mecanismo de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es insólitamente variado. El instrumento, más fuerte y dinámico, es una novedad en la historia del régimen multilateral de comercio y constituye un arma de *enforcement* inédita de amplio recurso por parte de los países.

Junto con los cambios instituidos por la OMC, observamos que el comercio internacional – junto con la inversión- está creciendo a tasas más aceleradas que los PBI agregados de las economías, lo que implica mayores niveles de integración al mercado mundial. Ello acelerará el avance de las negociaciones en los frentes subregional, hemisférico y multilateral, donde se está configurando un marco de reglas de juego a las que el comercio y los países en desarrollo deberán adaptarse en el futuro. En la medida en que América Latina profundice el crecimiento sostenido de su comercio exterior, es probable que enfrente mayores presiones por cumplimentar las normas multilaterales de comercio.

A esto se suma una lectura pesimista sobre los resultados de la Ronda Uruguay en cuanto a la mejora al acceso a mercados para países en desarrollo. La norma OMC denuncia desequilibrios en varios aspectos relacionados con el desarrollo, tales como el uso de subsidios industriales y los derechos de protección intelectual. Además, recursos humanos y financieros insuficientes y una capacidad institucional endeble han restringido las posibilidades de muchos de estos países de aprovechar las oportunidades que les brindaba el sistema OMC, particularmente con su mecanismo de solución de controversias (UNCTAD, 1999). Si bien el mecanismo es un tema “transversal” en la agenda internacional (Silva y Heirman, 1999), se trata de un *issue* clave para generar oportunidades comerciales.

Este trabajo pretende analizar el impacto de ese mecanismo, considerando las limitaciones de un ámbito internacional que pendula entre sistemas orientados al poder y sistemas orientados a la norma. ¿Cómo ha sido su implementación y la evolución de las disputas comerciales? Teniendo en cuenta el registro de altas tensiones en el comercio mundial, que el mundo en desarrollo representa a cerca de las tres cuartas partes del total de miembros de la OMC y que la región latinoamericana experimenta estas restricciones ¿Cómo ha reaccionado el mecanismo frente a las presiones de los países industrializados por aplicar la norma OMC? ¿Tienen espacio los países en desarrollo para utilizarlo como mecanismo de presión?

La primer sección aborda los antecedentes del mecanismo. Para ello, recurrimos al concepto régimen internacional para explicar el cambio que se produce en la transición desde el GATT a la OMC, con particular énfasis en la capacidad de sanción de la nueva organización. Revisamos los procedimientos bajo el GATT, los motivos que animaron en la

Ronda Uruguay a diseñar un nuevo órgano de resolución de disputas y las percepciones de los países con respecto a su desempeño.

En la segunda sección analizamos el funcionamiento del mecanismo en sus cinco años de vida. Para ello, detectamos la distribución de su uso entre los miembros, que registra una creciente participación de países en vías de desarrollo. También analizamos cuáles son los principales acuerdos y sectores de comercio convocados en las disputas.

La tercer sección intenta identificar un patrón de conflicto comercial para América Latina, enfatizando el rol jugado por Argentina, Brasil y Chile. Hemos visto que estos países figuran entre los 10 más convocados al sistema de solución de controversias, a pesar de contar con un esquema de integración regional que contempla su propio mecanismo. Probablemente esto se deba al hecho de que han relegado las negociaciones concentradas en instrumentos de política comercial aplicados en la frontera. Así, los asuntos relativos a política pública “doméstica” pasan a ser negociables, y la libertad de acción de los países se ve más limitada por la norma multilateral (Tussie y Lengyel: 1998)¹.

En este punto revisamos los paneles de OMC con significativo impacto para la región, ya sea por el sector afectado, los efectos del fallo, las políticas domésticas cuestionadas, o la forma que asumió el reclamo (número de reclamantes, etc.). Estos casos evidencian de manera contundente los nuevos desafíos que enfrentará la región.

¹ Otros autores coinciden sobre este punto. Por ejemplo, Meller y Fischer señalan que tras la ronda de reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina, y en particular luego de la liberalización comercial (rebajas arancelarias), existe una tendencia creciente hacia nuevas formas de protección alternativas. En este sentido, se ha incrementado la utilización de herramientas como medidas compensatorias, medidas anti-dumping y salvaguardias (Meller y Fischer, 1999).

I. Orígenes y características del régimen de comercio internacional

El orden internacional es un "sistema de autoayuda"², en el cual los actores no pueden remitirse a una autoridad centralizada que resuelva las disputas y provea protección. El conflicto puede ser la pauta, aunque los agentes de la política mundial pueden buscar reducir los conflictos coordinando su comportamiento. Keohane analiza la demanda de regímenes internacionales³ realizando una analogía entre la microeconomía y la política mundial. El autor sostiene que, al igual que los mercados imperfectos, la política mundial está caracterizada por deficiencias institucionales que inhiben la coordinación mutuamente ventajosa. Las teorías de las fallas de mercado apuntan a imperfecciones institucionales como las inhibitorias del acuerdo. Es posible que esas herramientas analíticas puedan ayudar a corregir similares defectos institucionales en la política mundial.

Este esquema de ideas es válido para explicar la dinámica y cambios en el sistema multilateral de comercio, arena en que se observan constantes conflictos de intereses. Ello deriva en altos grados de incertidumbre y torna muy costoso para los estados el compromiso de recursos⁴. En este sentido, el GATT fue un sistema orientado hacia el control (Keohane, 1993), por el cual a través de un conjunto de arreglos más o menos institucionalizados, los miembros mantuvieron cierto grado de control sobre el comportamiento mutuo, disminuyendo los costos de cooperación.

La transición hacia un esquema de reglas positivas se relaciona con la coyuntura económica y política de la década de los '80. Se instaló entonces un consenso acerca de la necesidad de promover reformas estructurales tendientes a liberalizar los mercados. Este entendimiento permitió reeditar los fundamentos del sistema y se plasmó en la creación de la OMC y en el fortalecimiento de sus mecanismos de sanción. De hecho, el artículo 23 del nuevo entendimiento sobre disputas establece la naturaleza vinculante del mecanismo (Kuruvila, 1997).

El primer efecto, y más visible, ha sido la ampliación del número de miembros y sectores de comercio involucrados vía acuerdos vinculantes (multilaterales). Ello ha redundado en un comercio más integrado, registrando tasas de crecimiento históricas.

Otro efecto ha sido colocar a la política comercial en primer plano, o en la esfera de la "alta política". Durante la segunda posguerra, los aliados desarrollaron un set de instituciones y reglas para gobernar las interacciones entre estados con el fin de prevenir la repetición de estallidos previos -dos guerras mundiales y una recesión económica global. Al instalarse la tensión entre las dos superpotencias, las alianzas de seguridad se presentaron como opciones estratégicas de primer orden. En este marco, las agencias destinadas al desarrollo

² Esta noción fue acuñada por Kenneth Waltz, y es premisa central del paradigma neorrealista de las relaciones internacionales.

³ Estos se definen como "conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas del agente".

⁴ Distintas corrientes teóricas de las relaciones internacionales han analizado extensivamente el tema, originando el área de estudio que Gilpin, desde el realismo, denomina "economía política de las relaciones internacionales". Este autor sostiene que "(...) para el estado, las fronteras territoriales son la base necesaria de la autonomía nacional y la unidad política. Para el mercado, es imperativa la eliminación de todos los obstáculos políticos y de otro tipo que entorpezcan la operación del mecanismo de los precios. La tensión entre estas dos maneras esencialmente diferentes de ordenar las relaciones humanas, ha configurado de manera decisiva el curso de la historia moderna y constituye el problema central en el estudio de la economía política" (Gilpin, 1990). Otros referentes del área son Susan Strange y Robert Keohane.

económico gozaron de un status secundario, en la arena de la *low politics*. Con las transiciones políticas registradas en las dos últimas décadas, los temas de comercio se han impuesto por sobre los intereses de seguridad y los puntos de fricción se relacionan ahora con el “*positive rule-making*” (Dymond y Hart, 2000).

Sin embargo, el cambio más revelador es el nuevo mecanismo de solución de controversias. Se trata de un instrumento que sanciona y premia a los actores que violan y cumplen con las normas, y administra los parámetros de legalidad de las reglas del juego.

A continuación, repasamos brevemente el funcionamiento del mecanismo para resolver las disputas bajo el régimen GATT. Esto será ilustrativo en función de comprender el alcance de los cambios acarreados por la existencia de un Órgano de Solución de Disputas (OSD) en el seno de la OMC. Ello nos permitirá comparar cómo se distribuyen los beneficios entre las partes del régimen y concluir sobre las tendencias más relevantes para el uso del mecanismo.

La solución de controversias bajo el GATT

En su versión original de 1947, el GATT –concebido como un acuerdo temporario en el marco de una Organización Internacional del Comercio (OIC)- establece reglas para la resolución de disputas en sólo dos artículos (XXII, "consultas" y XXIII "anulación o menoscabo"). La primera instancia era el proceso de consultas, y, si no existía acuerdo entre las partes, entonces se refería el tema al pleno de los miembros (partes contratantes) para investigación y recomendaciones⁵.

A partir de los ´60, los países en desarrollo inician una campaña en pos de fortalecer la legalidad del mecanismo y solicitan cláusulas de tratamiento especial y diferenciado. Muchas de las propuestas por obtener compensaciones adicionales fueron impulsadas por países de la región, como Brasil y Uruguay. Estas demandas apuntaban al núcleo mismo del poder de negociación desigual entre economías grandes y pequeñas. Aunque acotados, los resultados se vieron cristalizados en el artículo XXXVII(2) (es el primer paso para establecer provisiones especiales a países en desarrollo participando del mecanismo), en el Procedimiento de 1966 (habilitación de terceras partes en paneles, mayor actuación del director general, paneles de revisión e implementaciones expeditas), y, en algún grado, en el Entendimiento de Solución de Disputas de 1979.

En los primeros 25 años no se registraron gran cantidad de paneles⁶. Muchos autores señalan que el uso reducido del mecanismo obedeció a sus debilidades intrínsecas. Algunos fracasos resonantes fortalecieron esta percepción. Por ejemplo, en 1961, Uruguay arremetió contra 15 países desarrollados por restricciones a la importación de productos agrícolas, reclamo que concluyó con una recomendación del panel de utilizar el mecanismo de consultas, fallando claramente en su contra (Weston y Delich, 1999; Kuruvila, 1997).

A comienzos de los ´70 aumenta notablemente el recurso al mecanismo. Probablemente, esto obedeció al auge de las medidas de “zona gris”, es decir, arreglos comerciales por fuera del GATT para asegurar protección a los mercados (por ejemplo, restricciones

⁵ En 1950 se instala la figura del panel de expertos (Weston y Delich, 1999).

⁶ En los ´50 hubo aproximadamente 40 paneles y en los ´60 apenas 10.

voluntarias de exportaciones)⁷. Estos acuerdos eran posibles por el hecho de que el GATT no cubría muchas medidas no arancelarias⁸.

En la ronda Tokio del GATT (1973-79) se discutió, entre otros asuntos, corregir los desequilibrios con países desarrollados. Estados Unidos apoyó el mecanismo de revisión anual de políticas comerciales de los miembros, plazos de cumplimiento más estrictos de los paneles, aunque se opuso a la obligatoriedad de las notificaciones. Las mayores diferencias se dieron con Japón y la UE, que se opusieron a considerar separadamente la resolución de disputas. Además, la UE rechazó la concesión de un tratamiento diferenciado para países en desarrollo (Weston y Delich, 1999). Finalmente, el nuevo "Entendimiento para la Resolución de Disputas" clarificó el trabajo, procedimientos y composición de los paneles⁹. No obstante, las provisiones especiales no se aplicaban a países no signatarios de los códigos, es decir, la mayoría de los países en desarrollo.

Entre los '70 y los '80 el número de disputas llevadas ante el GATT creció considerablemente. Esto fue en parte reflejo del creciente proteccionismo, especialmente en los Estados Unidos, y sus acciones unilaterales en áreas fuera de la jurisdicción del GATT (como los servicios). Además, la entrada en vigor del Código de Subsidios luego de la Ronda Tokio disparó los casos por subsidios a las exportaciones, y países en desarrollo, en especial de América Latina, se adueñaron de muchas de las iniciativas. Junto con los reclamos por restricciones a las importaciones, éstos se constituyeron como uno de los ejes de conflicto entre países en desarrollo y desarrollados¹⁰.

En relación a demandas de países desarrollados contra países en desarrollo¹¹, observamos tres rasgos interesantes: a) todos los casos fueron traídos por la Unión Europea y Estados Unidos con sólo dos excepciones¹²; b) la mayoría de los casos involucraban *commodities*; y c) los reclamos van en aumento desde los '80. Veremos que estos rasgos, aunque con algunas modificaciones, se mantienen bajo el régimen OMC.

Cambios institucionales del mecanismo de solución de controversias: la era OMC

Las diferencias entre los acuerdos GATT y OMC son notorias. Mientras que el primero es un esquema "à la carte", el segundo responde al concepto de "single-package idea" (Jackson, 1998). En la era GATT, los mecanismos de resolución de disputas se hallaban dispersos en varios acuerdos: el mismo GATT de 1947, el procedimiento de 1966 y la serie de códigos de la Ronda Tokio. Ahora las partes no se vinculan ya a acuerdos limitados y parciales, sino que deben aceptar el conjunto completo de acuerdos, en un sistema

⁷ Estas restricciones fueron implementadas por primera vez por Estados Unidos en los '70 para controlar flujos de exportaciones japonesas.

⁸ Una excepción es el Acuerdo Multifibras, donde las restricciones estaban claramente explicitadas.

⁹ Los paneles deberían incluir de 3 a 5 miembros de gobiernos no involucrados en la disputa; sus reportes debían completarse al cabo de dos meses para países en desarrollo, y nueve para el resto. Los reportes circularían primero a los países interesados, y después de un período "razonable" al resto de los miembros; una vez aprobado, las medidas en cuestión deberían ser removidas en un período "razonable". Estas condiciones variaban de acuerdo al código en cuestión.

¹⁰ Uno de los mayores usuarios del mecanismo -del total de países en desarrollo- desde 1960 ha sido Brasil, con 11 reclamos. Otros reclamantes frecuentes han sido India y Chile, con 4 demandas cada uno, y Hong Kong y Argentina, con 3 respectivamente. Esto muestra que el espectro de países usuarios del mecanismo era verdaderamente estrecho.

¹¹ Analizamos los casos GATT a partir de 1970 y hasta 1995, período en que hemos registrado 15 paneles.

¹² Nueva Zelanda versus Corea (1988) y Australia versus Corea (1988).

integrado¹³, claramente establecido por el artículo 1 del “Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias” (ESD).

El mecanismo se aplica a través del ESD a las divergencias que surjan de la aplicación e interpretación de los acuerdos que forman parte del cuerpo normativo de la organización¹⁴. Su primer objetivo es conseguir la supresión de las medidas cuestionadas si se constata que éstas son incompatibles con las disposiciones de cualquiera de los acuerdos. Además, contempla el establecimiento de compensaciones temporales en caso de no poder eliminarse la medida en cuestión, por lo cual el OSD goza de mayor legitimidad.

El atributo clave del nuevo sistema es la “automaticidad”. Hasta la conferencia de 1989 de Montréal, la parte reclamada podía bloquear el establecimiento de un panel, retrasando e incluso anulando todo el proceso. Ahora ya no es posible trabar el procedimiento o los resultados del proceso de resolución de disputas¹⁵. De esta forma, el uso del mecanismo se convierte en una arma eficaz para lograr acuerdos bilaterales en temas delicados. La amenaza de su uso influyó, por ejemplo, en el acuerdo entre Estados Unidos y Japón por el régimen de importación de automóviles: la especulación sobre el efecto de las sanciones contribuyó de manera decisiva a lograr un acuerdo entre las partes.

El nuevo texto del ESD resuelve muchas de las ambigüedades presentes en el sistema GATT. Las principales características son: a) establece un mecanismo unificado para todas las partes que conforman el sistema, incluyendo los temas de propiedad intelectual y servicios, con lo que se anulan las polémicas sobre qué procedimiento aplicar; b) reafirma el derecho de un estado miembro a iniciar el proceso completo del panel, soslayando posibilidades de bloqueo; c) instaura un procedimiento de apelación que sustituye el acuerdo de Consejo del GATT y evita el bloqueo, dado que la adopción de los informes, agotadas las instancias, es automática (Jackson, 1998).

En este sentido, un mecanismo de solución de controversias representa una opción atractiva y transparente en relación a las medidas unilaterales. Es considerado más neutral, como un “sistema más unificado con mayor amplitud de jurisdicción y menor alcance para el *“rule shopping”* y el *“forum shopping”* (Brewer y Young, 1999).

A pesar de las innovaciones, es posible que el mecanismo reproduzca algunos de los viejos problemas que enfrentaba el GATT. Si bien con los nuevos esquemas de OMC esto debería poder evitarse, algunas disputas que cobraron alto vuelo, como la del banano, sugieren que la OMC podría enfrentar los mismos problemas¹⁶. Por ejemplo, es conocido el récord de no obediencia de ciertos países, particularmente la UE en relación a su política agrícola.

¹³ Es lo que Jackson denomina “sistema orientado a la norma” (Jackson, 1998).

¹⁴ Son aplicables como complemento a los procedimientos específicos sobre solución de diferencias contemplados en otros acuerdos de OMC. Por ejemplo, el “Acuerdo sobre Derechos Antidumping” prevé un “estándar de revisión” por el que define el ámbito de examen que puede adoptar el Grupo Especial (GE) del OSD.

¹⁵ Jackson señala que durante las sesiones en el Congreso de los Estados Unidos, en que se trataron la implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, uno de los temores de los congresistas yacía en la cuestión de la intrusión de la OMC a la esfera de la soberanía. El autor sostiene que las nuevas reglas impondrán, incluso para los Estados Unidos –caracterizados por una diplomacia económica de corte más bien proteccionista–, cambios sobre la forma de percibir el entorno económico internacional (Jackson, 1998).

¹⁶ De hecho, hubo mucha resistencia en la UE para acoger las recomendaciones de la organización. El proceso se originó prácticamente a la par del organismo, y aún causa revuelo en las instancias multilaterales y comunitarias. En agosto de 2000, firmas europeas anunciaron que demandarán a la UE compensaciones por pérdidas incurridas desde marzo de 1999, cuando Estados Unidos impuso tarifas punitivas por casi 200 millones de dólares sobre bienes europeos.

Otro riesgo es que se pronuncie el aumento de casos “réplica”. Estos ocurren cuando los reclamos han sido llevados por más de un miembro, ya sea con pedidos conjuntos o individuales, enviados de manera paralela. No es problemática la participación de varios miembros en un solo asunto, sino, sobre todo, la multiplicación de casos que se viene dando, planteando una fuerte sobrecarga de trabajo al OSD. Casos típicos de este patrón son los procesos por propiedad intelectual que Estados Unidos inició contra Brasil, Argentina, India y Pakistán.

La OMC reconoce márgenes de permisibilidad a países en desarrollo para presentar defensas a paneles (mayores plazos, cláusula de país en desarrollo, tratamiento especial y diferenciado). No obstante, éstos poseen amplias desventajas en cuanto a disponibilidad de recursos legales. Existe evidencia preliminar de que los países en desarrollo priorizan la solución bilateral, como ser el caso de la India, el país que más acuerdos de mutua conveniencia ha pactado en el período OMC. Esto ahorra fallos formales del OSD y acelera el proceso de acuerdo.

II. Funcionamiento del mecanismo de solución de controversias OMC (1995-2000).

La actividad en materia de solución de controversias se ha incrementado notablemente desde su institución. Esto se comprueba al observar la voluminosa carga de trabajo del OSD. En los cinco años de vida del organismo, se registran 202 pedidos de consulta, que involucran 159 asuntos distintos¹⁷. De hecho, en su corta existencia ya ha cubierto –en número- el 85% de la actividad total del GATT en sus 46 años de vida.

Los paneles pueden iniciarse en dos modalidades: como instancia de consulta o como medio para lograr la formación de un panel de jueces¹⁸. Un gran número de éstos se detuvo en la etapa de consultas, ya sea por el arribo a una solución mutuamente convenida de las partes (29 casos), o por suspensión del panel (por un retiro de solicitud, 16 casos). En el estadio siguiente, (asuntos que originan panel) sólo se han finalizado 42 casos, en tanto que 26 se encuentran en actividad, en la instancia del trabajo del Grupo Especial o del Órgano de Apelación (ODA). Por último, 89 asuntos permanecen pendientes de consulta (el 44% del total), lo que implica la creación potencial de esa misma cantidad de paneles.

Al revisar la distribución de casos, una de las tendencias que más llama la atención es el incremento de la importancia relativa de los países en desarrollo en el uso del mecanismo, prácticamente inexistente en el período GATT (para detalles sobre clasificación de países y cómputo de casos, ver anexo).

De hecho, se registra un incremento del 28% de casos iniciados por éstos, en relación al período GATT, y más de la mitad fue realizada contra países desarrollados. Esto sin dudas refleja el mayor nivel de integración comercial: mientras que durante el GATT la actividad del mundo en desarrollo constituía el 15% del total, en sólo seis años se ha duplicado ese porcentaje (31%).

Por otra parte, un tímido aumento de los reclamos de países desarrollados contra el mundo en desarrollo (5%) es un dato a considerar a la hora de destinar recursos para la defensa ante los paneles, uno de los frentes más apremiantes para estos países. Si bien la mayor parte de las disputas continúan concentrándose en el mundo desarrollado (56%), es notorio el descenso en relación al período GATT, en que concentraban el 84% del total de las iniciativas.

Estos datos confirman la interpretación de que este nuevo mecanismo sugiere un sistema de acceso más equitativo para estos países (Weston y Delich, 1999), así como un reflejo notable de la mayor interdependencia del comercio en la actualidad.

¹⁷ Esto significa que la OMC ha registrado 159 controversias distintas, con 202 acciones correspondientes. Para más detalles, ver anexo B.

¹⁸ No todas las solicitudes derivan finalmente en la creación de un grupo especial ya que generan una oportunidad de resolver el problema sin necesidad de seguir todo el procedimiento. De hecho, es la propia voluntad del reclamante la que determina el avance a las etapas siguientes.

Si analizamos el patrón de conflictos desde una perspectiva de hemisferios o zonas de comercio, observamos que el 57% de las disputas enfrentan a países pertenecientes al hemisferio occidental, mientras que un magro 3% a países del oriental. En cambio, el número de paneles mixtos –donde las partes se ubican en ambos hemisferios- se ha disparado notablemente: cuando representaba poco más del 6% durante el GATT, hoy significa 40% del total.

Cuadro 1. Distribución de disputas comerciales por grado de desarrollo, GATT/OMC

	GATT		OMC*		Incremento %
	Número	%	Número	%	
Asuntos totales	236		202		
En desarrollo v. desarrollados	35	14,8	63	31,2	16,4
En desarrollo v. en desarrollo	3	1,3	25	12,4	11,1
Desarrollados v. en desarrollo	24	10,2	31	15,3	5,2
Desarrollados v. desarrollados	174	73,7	83	41,1	-32,6
<i>Total reclamos a países en desarrollo</i>	<i>38</i>	<i>16,1</i>	<i>88</i>	<i>43,6</i>	<i>27,5</i>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OMC (2000) y Kuruwila (1997). * Cifras a junio de 2000.

Nota: Para detalles sobre la clasificación de países y cómputo de casos, ver anexo B. El total de las disputas considerado refiere a la cantidad de solicitudes de paneles efectuadas.

La mayor actividad en reclamaciones se concentra en el hemisferio noroccidental. América del Norte y Europa Occidental centralizan el 64% de los procedimientos. Los miembros más activos en traer casos ante la OMC han sido los Estados Unidos junto con la Unión Europea, presentando 61 y 51 notificaciones de solicitud de paneles respectivamente. Estos, a su vez, han sido también los más demandados: Estados Unidos¹⁹ en 44 oportunidades y la UE en 42²⁰.

El tercero más activo ha sido Canadá, iniciando 15 demandas. En cambio, si se consideran las denuncias en su contra, se encuentra por debajo de la India, Japón, Argentina, Corea y Brasil. Claramente, los Estados Unidos y la UE han sido los más enérgicos usuarios del mecanismo, pauta consistente con el mayor volumen y diversificación de su comercio. De hecho, buena parte de esta actividad es entre ambos (los paneles en que se enfrentan representan el 20% de la carga manejada por el OSD).

El Cuadro 2 muestra los países más convocados al sistema de solución de controversias. La distribución de las reclamaciones de acuerdo a su status es bastante homogénea, aunque Estados Unidos y la Unión Europea concentran 33% de los asuntos finalizados. Asimismo, estos miembros reúnen el mayor número de consultas pendientes, que significan el 45% de las solicitudes en espera de constituirse en panel.

Es de notar el hecho que los cuatro países latinoamericanos que movilizan más volúmenes de comercio se encuentren entre los doce primeros miembros reclamados del sistema (Argentina en cuarto lugar, Brasil sexto, Chile décimo y México duodécimo).

¹⁹ La actividad ofensiva en materia de comercio de los Estados Unidos es superior, no obstante, dado que también ha hecho amplio uso del mecanismo de solución de controversias previsto por el NAFTA.

²⁰ La Unión Europea posee representación ante la OMC como bloque regional. Si bien ha tenido 28 demandas en esa calidad, han habido casos de demandas particulares a países integrantes de la misma, y el total asciende a 42 paneles. Para más detalles, ver anexo.

*Cuadro 2. Miembros más convocados al mecanismo de solución de controversias (1995-2000)**

País reclamado	Consultas pendientes	Paneles activos	Asuntos finalizados	Solución mutua	Asuntos en suspenso	TOTALES
Total general	89	26	42	29	16	202
Estados Unidos	18	9	8	3	6	44
UE ^a	22	4	6	6	4	42
India	5		3	5		13
Argentina	7	2	2		1	12
Japón	3		5	4		12
Brasil	9	1	1			11
Corea	2	3	3	3		11
Canadá	2	5	3			10
Australia			2	2	2	6
Chile	2		2			4
Indonesia			4			4
México	2		1			3
Otros	17	2	2	6	3	30

Fuente: Elaboración propia en base a datos OMC (2000). * Cifras a junio de 2000.

^a Considera demandas de Europa Occidental.

El cuadro 3 presenta los acuerdos que han sido materia de diferencias entre los miembros. Este indica que las diferencias relacionadas con las barreras no arancelarias y agricultura constituyen el primer grupo de normas citadas en los pedidos de paneles (31%). Entre ambos, los asuntos pendientes y en actividad representan el 15% de la actividad del OSD.

El segundo grupo en importancia se conforma por los acuerdos GATT/OMC y Subsidios cubren el 25% del total de las medidas citadas, con una concentración de casos en paneles concluidos para el primer acuerdo. El tema de subsidios es el de mayor actualidad, ya que concentra la mayor proporción de asuntos activos y pendientes (con 25 casos, agrega el 10% a la carga total del trabajo del OSD).

El tercer grupo relevante congrega tres acuerdos. Los temas de antidumping, propiedad intelectual y textiles significan un 26% del total. Los dos primeros repiten el patrón del tema subsidios, dado que la mayoría de esos asuntos se encuentran activos.

Finalmente, y gracias a la ampliación de la cobertura de sectores de comercio, el resto de los acuerdos se distribuyen bastante homogéneamente, de la siguiente forma: inversiones (7%), salvaguardias (4%), servicios (4%), entendimiento de solución de disputas (2%) y acuerdos plurilaterales (2%).

Cuadro 3. Acuerdos afectados por el mecanismo de solución de controversias (1995-2000)*

Acuerdo afectado	Consultas pendientes	Paneles activos	Asuntos finalizados	Solución mutua	Asuntos en suspense	TOTALES
Total general	98	48	50	40	16	252
Barreras no arancelarias ^a	15	5	10	11	1	42
Agricultura	5	14	8	8	-	35
GATT/OMC	11	1	13	4	5	34
Subsidios	20	5	3	1	1	30
Antidumping	11	6	3	2	2	24
Propiedad intelectual	12	3	2	5	-	22
Textiles/ Vestido	7	-	4	6	3	20
Inversiones	7	4	4	2	-	17
Salvaguardias	4	4	2	-	-	10
Servicios	4	4	-	-	1	9
Solución disputas	2	1	1	-	1	5
Acuerdos Plurilaterales ^b	-	1	-	1	2	4

Fuente: Elaboración propia en base a datos OMC (2000). * Cifras a junio de 2000.

Nota: El total de acuerdos afectados no coincide con el total de paneles dado que puede citarse más de un instrumento jurídico por caso.

^a Incluyen los siguientes acuerdos: Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 mercancías (y Decisión Ministerial sobre el mismo acuerdo) (éste trata sobre normas para valoración en aduana de las mercancías), Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición y Acuerdo sobre Normas de Origen.

^b Incluyen el Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, Acuerdo sobre Contratación Pública, Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos (finalizado en 1997) y Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino (finalizado en 1997).

Las medidas de protección contingente

La protección a las corrientes comerciales es un mecanismo al que los países han recurrido históricamente²¹ y que, desde la creación del GATT, han sido contrarrestadas por los principios de nación más favorecida y trato nacional. Esencialmente, posibilitan escapar temporalmente a esos principios y a las obligaciones que emanan de los compromisos arancelarios, aplicando sobretasas a las importaciones.

Tres tipos de acciones constituyen protección contingente: las salvaguardias de emergencia, el antidumping y las medidas compensatorias. Estas se adoptan si un país importador comprueba que su socio comercial promueve un aluvión de exportaciones, exporta a precios de dumping o practica políticas de subsidios (a la producción o a la exportación), siendo las últimas dos medidas catalogadas como prácticas de comercio “desleal”.

²¹ El “Viejo Proteccionismo”, especialmente los altos aranceles producto del colapso de 1930, fue superado con las sucesivas rondas del GATT. Sin embargo, la proliferación de un conjunto de barreras no arancelarias –sobre todo después de la crisis del petróleo de los ‘70, conocido como “Nuevo Proteccionismo”- contribuyó a la expansión de los poderes discrecionales del gobierno. Fueron acompañadas por intentos de expandir las exportaciones y apoyar sectores industriales específicos, por medio de políticas tales como subsidios a la exportación, garantías a los créditos e incentivos impositivos a las industrias primarias (Gilpin, 1990).

Por un lado, se trata de un objetivo de política comercial reconocido internacionalmente y que pretende resguardar a las industrias nacionales de posibles daños. En este caso, el papel de la protección temporaria es dar suficiente tiempo para que las empresas afectadas se hagan más competitivas o para reasignar recursos a otros sectores de la industria (Agosin, 1996).

Por otra parte, esas medidas pueden convertirse en instrumentos proteccionistas. Es sabido que existe abuso de las medidas en contra del comercio desleal –junto con el abuso de las normas técnicas, ambientales o sociales- y que se han transformado en lo que Agosin denomina “Novísimo Proteccionismo”, es decir, “los últimos reductos de un proteccionismo que se está tornando cada vez más sutil y menos transparente”²² (Agosin, 1996).

La aplicación de estas medidas presenta vacíos que son aprovechados por leyes y prácticas domésticas de los países, asumiendo muchas veces la forma de subsidios a industrias nacionales, con fines proteccionistas en sectores de especial interés para países de América Latina (Silva y Heirman, 1999). A continuación explicamos brevemente en qué consisten las prácticas desleales de comercio, y desarrollamos con especial énfasis el tema de los subsidios.

En primer lugar, las salvaguardias constituyen medidas de emergencia para la restricción de las importaciones y se previeron en el artículo XIX del GATT. Se basan en la necesidad de prevenir daños a la industria local debido a un auge imprevisto y fuerte de las importaciones. El artículo originó muchos debates, dado que no establecía una clara definición de daño grave, los modos de aplicación de la medida, ni los tiempos límite para su vigencia. Esto derivó, sobre todo a partir de los '70, en un aumento pronunciado del uso de restricciones voluntarias a las exportaciones –medidas de zona gris-, instrumentos sin sustento en el GATT.

Sólo se logró consenso para un nuevo acuerdo sobre salvaguardias en la Ronda Uruguay, incorporado entonces a la estructura de normas de la OMC. Actualmente, las restricciones voluntarias a las exportaciones y otras medidas similares han sido prohibidas. Las salvaguardias pueden establecerse sólo bajo ciertas condiciones (no discriminación; concesión de compensación o aceptación de contramedidas; límites temporales, de entre 4 y 8 años).

Se han llevado a cabo alrededor de 50²³ investigaciones por salvaguardias durante la última década. De este número, 9 han sido materia de investigación por grupos especiales del OSD, y la tendencia, como vemos en el cuadro 4, es al ascenso.

²² El autor señala que esto se refleja también en las nuevas reglas comerciales de la OMC: si bien son estrictas en muchos aspectos, contienen cláusulas escapatorias que pueden ser peligrosas. Un ejemplo es la práctica antidumping, que no sólo no fue eliminada, sino que, por el contrario, legitimada. También, el ASMC, al permitir la aplicación de derechos compensatorios contra partidas relativamente pequeñas de exportaciones, podría continuar utilizándose como herramienta proteccionista. Además, el hecho que la OMC haya ordenado desmantelar las medidas no arancelarias típicas del nuevo proteccionismo de los '70 confirma que estos nuevos mecanismos se convertirán en instrumentos proteccionistas predilectos.

²³ Esta cifra, -a marzo de 2000- es indicativa. Incluye aquellas investigaciones iniciadas bajo el Acuerdo sobre Textiles y Vestido, que prevé la aplicación de medidas de salvaguardia transitorias para ítems no contemplados por el Acuerdo de Salvaguardias.

En segundo lugar, el dumping es una política de empresa y consiste en vender en mercados foráneos a precios menores que en el mercado doméstico de la firma (o a precios por debajo del costo), y que tiene el propósito de desplazar a competidores nacionales (Agosin, 1996). Esto los diferencia de los subsidios, cuyo impacto es similar pero son otorgados por los gobiernos. Si se puede verificar la existencia de dumping y de daño a la producción análoga local, el país importador está facultado para imponer medidas antidumping (sobretasas arancelarias) para proporcionar algún alivio a las industrias domésticas afectadas²⁴.

A diferencia de la salvaguardia –que también constituye un instrumento de protección para la industria doméstica- la implementación de medidas antidumping no obliga al gobierno que las impulsa a otorgar medidas de compensación o consentimiento por parte del socio comercial. Esto, sin dudas, ha contribuido a un abuso del uso de estas medidas.

El número de investigaciones por dumping excede ampliamente la cantidad de casos que llegan al OSD. Se calcula que desde fines de la década de 1960 y hasta 1999 se han llevado a cabo alrededor de 4000 investigaciones antidumping en todo el mundo, con un récord para Estados Unidos de alrededor de 1000 casos²⁵. Desde la creación de la OMC, se han llevado a cabo un total de 24 pedidos de consulta a raíz de medidas antidumping, que al igual que las salvaguardias, tiende al alza.

En un fallo de agosto de 2000, el Órgano de Apelación (ODA) de la OMC convalidó el resultado del panel sobre la ilegalidad de ley antidumping de 1916 de los Estados Unidos. La prerrogativa de los tribunales federales estadounidenses de reclamar compensaciones o imponer sanciones penales a personas o empresas que importen productos en condiciones de dumping viola la norma multilateral, ya que puede ser utilizada indirectamente como barrera a productos de terceros países.

Este fallo respondió a los reclamos de la UE, de junio de 1998, y de Japón, de febrero de 1999, que solicitaban una derogación de esa ley doméstica. El mismo fue considerado a nivel internacional como una victoria comercial para la UE²⁶, sumándose a la lista de resoluciones favorables a la UE por otros instrumentos (medidas compensatorias al acero inglés y salvaguardias al gluten de trigo, de 1998 y 1999 respectivamente).

Cuadro 4. Evolución de los pedidos de consulta por subsidios, dumping y salvaguardias y medidas de protección contingentes (1995-2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Subsidios	0	4	10	11	3	2
Dumping	1	3	3	6	8	3
Salvaguardias	0	0	2	2	5	1
TOTAL	1	7	15	19	16	6

Fuente: Elaboración propia en base a datos OMC (2000). * Cifras a junio de 2000

²⁴ El derecho antidumping se determina por el margen de dumping, es decir, la diferencia entre el precio de exportación y el precio de venta doméstico del país exportador. Sólo se puede lograr un precio justo de transacción si se agrega este margen al precio de exportación del bien.

²⁵ Ver Industrial Structure Council. (2000). *2000 Report on the WTO Consistency of Trade Policies by Major Trading Partners*. Japan: MITI.

²⁶ Ver, por ejemplo: Pozzi, Sandro. *La OMC exige a EEUU reformar su ley contra la exportación desleal*. Madrid: El País. 29 de agosto, 2000.

Finalmente, el uso de subsidios por parte de los gobiernos constituye uno de los mayores dilemas para la disciplina internacional en materia comercial²⁷, ya que las disputas que originan son, ante todo, disputas entre gobiernos. La decisión de un gobierno de otorgar un subsidio, teniendo en cuenta un equilibrio entre sus intereses domésticos y las reacciones de otros gobiernos frente a sus efectos, es causa de controversia.

Las barreras arancelarias han perdido gravitación y, en contrapartida, han cedido espacios a este tipo de prácticas domésticas, que actúan como mecanismo de protección comercial menos cuestionable por la OMC. Así, subsidiar se ha transformado en una alternativa atractiva para continuar protegiendo algunos sectores clave de la industria (CEPAL, 1998)²⁸.

La suscripción del “Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias” (ASMC) reforzó la disciplina internacional post Ronda Uruguay categorizando por tipo de subsidios²⁹. Esto ofrece opciones más atractivas a los gobiernos, y desincentiva el uso de derechos compensatorios, medida siempre ampliamente favorecida por las industrias locales. Además, se prioriza el tratamiento multilateral, invirtiendo el orden anterior: cualquier compensación aplicable debe contar con autorización previa de la OMC, que determina la existencia de “perjuicio grave”³⁰. Se trata de dar preferencia a un foro que actúe como mediador y árbitro, y disminuir así las tensiones políticas.

El subsidio, en tanto herramienta de política pública de los gobiernos, se orienta, según sus propósitos: a) a la exportación, b) al uso de bienes doméstico por sobre los importados, c) a la promoción industrial, d) al ajuste estructural, e) al desarrollo regional y f) a investigación y desarrollo. De acuerdo al beneficiario, un subsidio puede ser específico (limitado por sectores o industrias) o no específico (de tipo horizontal, que no reconoce sectores o industrias particulares).

Actualmente, el ASMC prohíbe el uso de subsidios para bienes industriales, para exportaciones y para discriminar bienes importados. Además, autoriza a los miembros importadores de bienes subsidiados a imponer derechos compensatorios si se constata que éstos dañan efectivamente a la industria local. El caso de subsidios a productos agrícolas es tratado en el Acuerdo de Agricultura, y también obliga –con plazos más extendidos- a reducir los subsidios domésticos y a las exportaciones. Este punto es especialmente sensible

²⁷ Su aplicación deriva en evidentes efectos negativos sobre los socios comerciales. El daño se manifiesta tanto en términos económicos –a través del desplazamiento de la producción- como en la consecuente generación de tensiones políticas.

²⁸ Collins-Williams y Salembier caracterizan la paradoja: por un lado, el interés colectivo de los gobiernos en cooperar para limitar los efectos adversos que tienen los subsidios sobre el comercio internacional, y, por el otro, su legítimo interés en promover una influencia sobre la actividad económica en el marco de sus jurisdicciones (Collins-Williams y Salembier, 1996: 5).

²⁹ Ahora se reconocen distintas categorías de subsidios, dentro de un esquema similar a un semáforo: a) no recurribles o de luz verde (aquellos subsidios horizontales de naturaleza general que no tienen impacto directo sobre los precios, y por lo tanto, no distorsionan el comercio; por su tipo no están sujetos a medidas compensatorias); b) prohibidos o de luz roja (aquellos que se otorgan para el uso de insumos locales o insumos explícitamente destinados para la exportación; éstos deben ser eliminados sobre la base de un cronograma y pueden ser objeto de medidas compensatorias durante el período de transición hasta su eliminación); c) recurribles o de luz amarilla (aquellos de carácter específico concedidos a determinadas empresas, industrias o grupos de empresas que no están directamente relacionados con el comercio pero que tienen efectos sobre la exportación). Ver Tussie y Lengyel, 1998.

³⁰ El ASMC brinda una clasificación exhaustiva para definir el perjuicio grave (artículo 6). Si éste es detectado, se prevén acciones, que siempre contemplan como primer paso el pedido de consultas a la otra parte a través del OSD.

para la región latinoamericana y constantemente denuncia la estructura de subsidios de la política agrícola común (PAC) de la UE y los subsidios a productores estadounidenses³¹.

A pesar del avance logrado en la legislación sobre subsidios con el ASMC, el número de casos muestra una tendencia creciente en los últimos años. La OMC ha recibido 30 pedidos de consultas por controversias originadas en este tipo de protección (ver cuadro 7, anexo A). El miembro más reclamado ha sido la UE (considerando los reclamos individuales a miembros comunitarios), seguido por Canadá, Estados Unidos y Brasil. Si bien entre 1999 y 2000 se registran pocos casos en relación a los años previos, algunas disputas de ese período han cobrado mayor resonancia en la actualidad, seguramente por sus implicancias económicas y políticas. El ejemplo más ilustrativo es el caso de las provisiones para las empresas de ventas en el extranjero (*foreign sales corporations*) del código tributario de los Estados Unidos. El eje de la disputa –iniciada por la UE– es el incentivo fiscal del que disfrutaban las empresas estadounidenses con ventas en el extranjero, que rebaja el impuesto sobre bienes producidos dentro de Estados Unidos. La medida supuso un ahorro valorado en 4000 millones de dólares en 1999, y fue declarada ilegal por la OMC en febrero pasado³².

³¹ Si bien este trabajo no analiza el impacto de los subsidios agrícolas del mundo desarrollado sobre el comercio internacional, este asunto es especialmente relevante en la agenda de negociaciones de la región. A pesar de las promesas de liberalización, las políticas de apoyo domésticas, las barreras a las importaciones y los subsidios a la exportación permanecen en muchos países del mundo industrializado como obstáculos formidables para el libre comercio. En 1998, los países de la OCDE pagaron 360 billones de dólares para apoyo a la agricultura. De acuerdo a sus estimaciones, los consumidores del mundo industrializado pagan tres veces más por sus alimentos de lo que pagarían sin subsidios gubernamentales. Ver *A not-so-perfect market*. London: The Economist, 25 de marzo, 2000.

³² A principios de septiembre de 2000, Pascal Lamy –comisionado de comercio de la unión– rechazó la propuesta de ley de Estados Unidos, que estaba siendo considerada por el Congreso, a fin de ajustar las leyes fiscales con la disciplina de la OMC. La OMC impuso límites a Estados Unidos para revisar su legislación y su propuesta de reforma. Entre las empresas estadounidenses beneficiadas por el incentivo figuran Boeing y Microsoft.

III. Conciliando disputas en América Latina

A pesar del importante nivel de liberalización comercial registrado en América Latina, así como el aumento del comercio intrarregional, existen evidencias de que los países de la zona operan cada vez más con nuevas prácticas de protección no arancelaria, entre las cuales predominan las medidas compensatorias, el antidumping y las medidas de salvaguardia³³.

El informe anual del Departamento de Comercio de los Estados Unidos al Congreso es un indicador interesante para analizar la percepción de ese país con respecto al estado de cuestión de estas medidas en el mundo en desarrollo. La experiencia que recoge acerca del uso internacional de subsidios prohibidos señala que los países desarrollados se han abstenido, en su mayoría, de comprometerse en esa práctica. En contraste, los países en desarrollo los han otorgado con mucha más frecuencia.

Existe acuerdo al indicar que la liberalización de políticas comerciales y regímenes de importaciones en América Latina ha aumentado la vulnerabilidad de sus economías ante prácticas comerciales desleales y ante la inestabilidad de sus socios comerciales. (CEPAL, 1998; Meller y Fischer, 1999).

A esto se suma el hecho de que la norma multilateral legitima prácticas de comercio desleal, y habilita a que los países en desarrollo las imiten del mundo industrializado. Por ejemplo, hasta poco tiempo atrás, la mayoría de los países latinoamericanos no tenían en sus legislaciones comerciales procedimientos antidumping o de derechos compensatorios. Eso ha cambiado rápidamente, y varios países están adoptando o perfeccionando legislaciones internas que se ajusten a las disposiciones de la OMC en la materia. Se trata de la legitimación de un “proteccionismo novísimo” por parte de los países industrializados, que está avanzando también en los países en desarrollo.

Las investigaciones por prácticas de comercio desleal exceden el número de casos que se dirimen en la OMC y aquí no son analizadas. La información recogida muestra que las *trade-remedy laws* son una fuente de disputa constante en las relaciones comerciales de Estados Unidos con América Latina y el Caribe. El porcentaje de solicitudes de regulación contingente ha descendido en ese país desde fines de 1994. Sin embargo, este descenso no durará mucho tiempo: el déficit comercial de Estados Unidos con nuestros países aumenta rápidamente y afecta a sectores clave de su industria por el abaratamiento³⁴ de las importaciones (para detalles sobre la distribución de solicitudes de derechos antidumping y medidas compensatorias contra la región en Estados Unidos, ver anexo A).

A continuación analizamos el uso que la región ha hecho del mecanismo de solución de controversias, la existencia de conflictos originados por prácticas desleales de comercio y los efectos de los principales fallos adversos a estos países.

³³ Los conflictos comerciales para Argentina y Brasil se hallan vinculados en el aspecto comercial –y político– por el Mercosur, lazo que implica un ámbito alternativo a la OMC para la resolución de este tipo de disputas. Esto significa que el patrón de conflicto intrarregional podrá explicarse más acabadamente incluyendo una revisión del uso del mecanismo de solución de controversias de ese bloque. Detallamos este aspecto más adelante.

³⁴ Esta situación se asemeja notablemente al patrón que se dio a principios de los años '80, cuando la crisis de la deuda latinoamericana deprimió las exportaciones estadounidenses y promovió nuevas importaciones a ese país. Esa combinación produjo un fuerte incremento en los casos de regulación comercial u otras iniciativas proteccionistas (SELA, 1999).

América Latina ha sido convocada al mecanismo de solución de controversias multilateral en 41 oportunidades. Esto significa que la región compromete el 20% de la actividad total del OSD de la OMC. Otras regiones en desarrollo, como Asia y Europa Oriental, representan el 17% y 5% respectivamente. Si asociamos el nivel de conflictos comerciales con los volúmenes de las exportaciones es significativo el hecho de que la región asiática, doblando nuestras exportaciones (ver cuadro 9, anexo A), tenga menos conflictos multilaterales³⁵.

La actividad ofensiva latinoamericana dentro de la OMC, con 29 pedidos de consulta, no es despreciable (frente a los 23 de Asia y los 4 de Europa Oriental). De ese registro, 18 corresponden a demandas contra países desarrollados, concentradas entre la UE (9), Estados Unidos (7) y Canadá (2). Los reclamos son más diversificadas en cuanto integrantes, aunque los países con mayores volúmenes de comercio, Brasil y México, lideran la iniciativa.

*Cuadro 5. Pedidos de consulta a países de América Latina (1995-2000)**

Demandado	Demandante						
	Estados Unidos	UE	Canadá	Japón	América Latina	Otros	TOTAL
Argentina	4	6	-	-	1	1	12
Brasil	4	3	1	1	-	2	11
Chile	1	3	-	-	-	-	4
México	2	1	-	-	-	-	3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OMC (2000). *Cifras a junio de 2000.

Argentina es el país que más paneles ha enfrentado, con 12 reclamos. Los conflictos se concentran claramente en los 6 paneles con la Unión Europea. El primero, de 1997, es para textiles y cuestiona la aplicación de sobretasas que exceden el 35% del arancel consolidado. La misma medida generó conflictos con Estados Unidos.

En 1998 el país fue cuestionado por exceder los plazos de aplicación de medidas compensatorias definitivas para importaciones de gluten de trigo. También fue demandado por un caso de subsidios de facto a la exportación, en que la UE plantea que una autorización gubernamental permite a la industria del cuero participar en los procedimientos de control de aduanas previos al embarque de cueros crudos y semiprosesados.

Ya en 1999, se presentó una solicitud por medidas antidumping definitivas supuestamente impuestas a importaciones de brocas italianas, nuevamente por no cumplir el plazo límite establecido para la investigación. Luego, este año un pedido cuestiona el tratamiento otorgado a exportadores alemanes e italianos de cartón y cerámicos respectivamente, con respecto a la aplicación de una medida antidumping (rechazo de solicitud de manejo confidencial para información comercial sensible y encubrimiento de información relevante sobre la cual se adoptó la medida).

³⁵ Tradicionalmente, Asia ha tenido una preferencia cultural por resolver las disputas de forma privada, a través de la negociación, la mediación y la conciliación. Esto hace que existan múltiples instancias de negociación, incluso previas al mecanismo de arbitraje previsto en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), y ha priorizado el entendimiento intergubernamental para conciliar prácticas comerciales. Ver APEC (1997).

El segundo demandante en importancia es Estados Unidos, con 4 paneles. El primero es un reclamo “ómnibus” y cuestiona la imposición de derechos específicos para la importación de calzado, textiles, aparatos y otros productos. El panel determinó que las medidas eran inconsistentes con el GATT. Si bien Argentina apeló, el reporte del ODA confirmó los hallazgos del GE.

En marzo de 1999 fue establecido otro panel por una medida de salvaguardias a importaciones de calzados provenientes de países extra Mercosur. Además, sostiene que esta medida no fue debidamente notificada al Comité de Salvaguardias de la OMC (también cuestionada por la UE e Indonesia; este último país suspendió el reclamo).

El tema de patentes fue motivo de dos reclamos por parte de Estados Unidos. El primer panel cuestiona la ley argentina para la protección mediante patente para productos farmacéuticos. En mayo de este año la legislación fue nuevamente impugnada. Estados Unidos considera que el país no provee protección contra el uso comercial ilícito de productos farmacéuticos y químicos para agricultura, por lo tanto inconsistentes con el ADPIC.

Por último, el nuevo panel promovido por Brasil, relativo a medidas de salvaguardia a tejido de algodón, constituye una medida inédita por parte del mayor socio comercial de Argentina, dada la existencia de mecanismos regionales previos para la solución de diferendos (Brasil acudió a ese instrumento, pero luego decidió avanzar en la OMC).

Este país es un caso interesante, dado que siendo el cuarto país más denunciado a nivel multilateral, ha iniciado sólo dos procesos ante la OMC (uno conjunto por subsidios, contra Hungría, y por contingentes arancelarios contra importaciones de maní, contra Estados Unidos). A pesar de su magra actividad, no faltan frentes de conflictos. Uno de los objetivos de política comercial es subsanar las pérdidas producidas por los subsidios a los productores europeos, estadounidenses y asiáticos (estos dos últimos mercados además imponen barreras técnicas y fitosanitarias muchas veces infranqueables). Según cálculos de la cámara argentina que agrupa las grandes empresas de alimentos, si no fuera por esos subsidios se exportarían 4000 millones de dólares adicionales, que además representarían miles de puestos de trabajos³⁶.

En mayo de 1994 Argentina introdujo reformas institucionales tendientes reforzar la aplicación de normas relativas al comercio internacional. Fue creada la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) en calidad de organismo desconcentrado, en el marco de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería (SICyM) del Ministerio de Economía. Esta institución especializada actúa como la autoridad de aplicación de normas relativas a pedidos de protección contra el comercio desleal³⁷.

En cuanto al tema subsidios existe bastante compatibilidad entre las medidas de promoción a las exportaciones y los compromisos con la OMC. Tussie y Lengyel analizaron su pertinencia y detectaron un solo subsidio prohibido que deberá ser retirado en el futuro. Se trata del Fondo Especial del Tabaco, para el que se han establecido las condiciones de desmantelamiento. El *phasing out* debe ser completado en diez años a partir de la entrada en vigor del ASMC, y reducirá el subsidio alrededor de un 13%. Además, existe discusión por los reintegros con fines específicos para las exportaciones realizadas vía puertos

³⁶ En julio de 2000 el gobierno anunció el lanzamiento de un nuevo paquete exportador, con el objetivo de incrementar las exportaciones agroalimentarias. Entre ellas destacan el alza de reintegros, la baja del costo de financiamiento para las empresas y la digitalización de procedimientos burocráticos.

³⁷ Para más detalles, ver sitio de internet www.mecon.gov.ar/cnce y el Informe Anual de la CNCE (1998).

patagónicos y exportaciones mineras de Salta, Jujuy y Catamarca (Tussie y Lengyel, 1998)³⁸.

Brasil fue reclamado en 11 oportunidades. Al tener una pauta de exportaciones más diversificada, presenta una mayor diversidad en sus conflictos multilaterales, que se refleja en la distribución de temas y demandantes. Con la UE mantiene 3 disputas. Los temas convocantes son las medidas importación, el régimen de licencias de importaciones para textiles y medidas de inversión en el sector automotriz. Este último es el panel más destacable, dado que también ha sido objeto de reclamo por Estados Unidos (en dos ocasiones) y por Japón.

Los otros dos paneles iniciados por Estados Unidos refieren a la cláusula de contenido nacional promulgada en su ley de patentes (que Estados Unidos considera proteccionista) y precios mínimos de importación. Esta misma situación se da en el caso de las medidas de importación que afectan al coco: Filipinas y Sri Lanka han demandado a Brasil por la misma cuestión, también en dos paneles diferentes. Finalmente, el panel impulsado por Canadá que cuestionó el subsidio a la fabricación de aeronaves Embraer. Se trató del primer caso bajo el ASMC por subsidios a aeronaves y el resultado desfavorable a Brasil tuvo un impacto sistémico de relevancia.

Este panel se origina en uno de los instrumentos de promoción a las exportaciones contemplados en el *Programa de Financiamento às Exportações* (PROEX) denominado “línea de equalización de tasa de financiamiento”. Este reduce la tasa de financiamiento de operaciones realizadas con líneas de crédito privadas y públicas (con financiamiento del BNDES) y llega al 3.8%. De acuerdo a la norma de la OMC, se trata de un subsidio recurrible³⁹.

Canadá presentó la reclamación al OSD en junio de 1996. Si bien ambas partes intentaron la solución bilateral hasta 1998⁴⁰, se formó el panel y el informe del GE confirmó en 1999 la ilegalidad del PROEX. En esa ocasión, Brasil apeló. En noviembre, cuando vencía el plazo para finalizar con el subsidio, el gobierno brasileño decidió reducir la tasa de equalización al 2.5%, pero fue rechazada por Canadá. La mayor discusión se centró en el hecho que Brasil no retiró el financiamiento del PROEX que subsidiaban contratos de aeronaves aún no entregadas por más de 13 billones de dólares⁴¹. Canadá, entonces, avanzó el pedido de compensaciones por más de 7 billones de dólares (en una segunda instancia,

³⁸ El programa de reintegro a exportaciones de puertos patagónicos (estipulado por la Ley 23.108 y por una resolución de la Administración de Aduanas) establece que los bienes originados en la región ubicada al sur del río Colorado y que sean exportados por un puerto de los señalados en la ley recibirán un reembolso adicional. Argentina notificó este programa a la OMC en 1995 y recibió consultas por parte de la UE, Canadá, Japón, Corea, Polonia y Estados Unidos. Argentina lo considera un subsidio para promoción del desarrollo de una región de menor desarrollo relativo, ya que, por ejemplo, no es específico y los beneficios se otorgan en base a criterios objetivos (ser productor de la región) (Tussie y Lengyel, 1998).

³⁹ Tussie y Lengyel han caracterizado el PROEX como subsidio recurrible. También han detectado un subsidio prohibido en la exención de contribuciones sociales (exención parcial o total del PIS/ COFINS), aunque tenga características de impuesto indirecto.

⁴⁰ Las negociaciones bilaterales lograron un acuerdo a nivel de poderes ejecutivos, quienes designaron mediadores independientes. Se efectuó un reporte con recomendaciones, que obtuvo adhesiones de ambas partes, pero no se cristalizó por diferencias en su implementación. Al fracasar la mediación de mayor nivel político, se dio curso al panel. Para un análisis detallado del proceso ver Stehmann, 1999.

⁴¹ Las autoridades brasileñas señalaron que estos contratos no podían renegociarse por ser vinculantes (cualquier modificación hubiera significado enfrentar demandas judiciales). Dyer, Geoff y Edward Allen. *Brazil and Canada: WTO to arbitrate in aircraft subsidy dispute*. London: Financial Times, 24 de noviembre, 1999.

por 3.2 billones), cifra que representa las pérdidas incurridas por Bombardier en el mismo período en que Embraer capturó buena parte del mercado de jets medianos⁴².

A fines de agosto, la OMC autorizó a Canadá a aplicar medidas compensatorias por 1.300 millones de dólares, aunque falló con una pena inferior a la reclamada, que era de 3.200 millones. Ambos gobiernos fijarán las pautas de la compensación, que deberán estar saldadas de aquí hasta el 2005. Canadá ya dio indicios de que prefiere ser indemnizado mediante medidas de apertura, por ejemplo, con reducción de determinados aranceles a la importación o concesión de facilidades a la participación de empresas canadienses en compras gubernamentales. En las tratativas (que se desarrollarán en Brasil) se evaluarán igualmente algunas irregularidades en que, según la OMC, también incurrió Bombardier⁴³.

Entre los pedidos de consulta solicitados por Brasil, el caso más significativo es el pedido a Canadá por subsidios a la exportación de aeronaves civiles, en clara respuesta a la ofensiva contra el PROEX. Brasil denunció varios instrumentos, de los cuales dos resultaron ser subsidios recurribles: el *Technology Partnership Canada* (TPC) y el *Canada Account*.

Se probó que el primero proveía asistencia financiera a industrias específicas, confiriéndoles beneficios, por lo que constituye un subsidio. Fue cuestionado por apuntar a proyectos para fabricación de productos de alta tecnología para exportación (otorga préstamos ligados a resultados, es decir, al éxito del emprendimiento, con lo que cubre el riesgo inicial). La segunda herramienta evaluada, que también fue declarada ilegal por la OMC, consistía en fondos utilizados para refinanciar deudas y apoyar transacciones vinculadas con exportaciones.

El panel contra Estados Unidos –junto con Venezuela-, por pautas de reformulación de gasolinas fue favorable a estos países. En la solicitud por productos avícolas contra la UE, la OMC halló inconsistencias en el reclamo. Brasil apeló y logró demostrar que el bloque violó el acuerdo de agricultura.

La solicitud por trato diferenciado al café brasileño cuestiona el tratamiento especial del Sistema General de Preferencias de la UE. Este esquema es aplicable a países de la Comunidad Andina y del Mercado Común Centroamericano que estén implementando programas de combate a la producción y tráfico de drogas, y establece arancel cero para ingresar al mercado comunitario. Brasil alega que esta modalidad discrimina el producto análogo brasileño.

Cuadro 6. Pedidos de consulta de países de América Latina (1995-2000)*

Demandante	Demandado					TOTAL
	Estados Unidos	UE	Canadá	América Latina	Otros	

⁴² A diferencia de Bombardier, que viene creciendo de manera sostenida en la última década, Embraer (que prácticamente quebró en 1990, fue reestructurada y privatizada en 1994) disparó sus ganancias en tan sólo dos años. De tener pérdidas por 308 millones en 1995, pasó a facturar 360 millones en 1998, desplazando a Bombardier y adquiriendo así casi el 60% del mercado (Stehmann, 1999).

⁴³ *Multan a Brasil por subsidiar sus jets*. Buenos Aires: Clarín, 24 de agosto, 2000.

México	1	2	-	5	-	8
Brasil	1	2	2	2	-	7
Chile	1	1	-	-	-	2
Argentina	1	-	-	-	1 ^a	2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OMC (2000). * Cifras a junio de 2000.

^a Demanda conjunta, en la que participan Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Tailandia y Estados Unidos.

Chile, a diferencia de sus pares regionales, es denunciado sólo por dos asuntos, que se han traducido en 4 paneles. En junio de 1997, la UE solicitó consultas por discriminación comercial a través del impuesto adicional a las bebidas alcohólicas⁴⁴, cuando la ley de Chile gravaba al pisco con una tasa de 25%, mientras que el whisky debía pagar un impuesto del 70%. Si bien a fines de ese año el congreso chileno aprobó una modificación de la norma – incorporando un escala de graduación alcohólica y no por licor- la UE rechazó la propuesta. En abril de este año se negoció un cronograma de cumplimiento para la sanción, y en mayo la OMC informó que Chile dispone hasta el 21 de marzo de 2001 para modificar su legislación y aplicar un porcentaje fijo de impuesto al consumo a las bebidas alcohólicas⁴⁵.

Otro asunto impulsado por la UE en abril de 2000 creó una interesante contraposición de visiones. Este se inició cuando la UE solicitó a la OMC consultas para poner fin a la prohibición de barcos europeos (españoles) que transbordaban cargamentos de albacora en puertos chilenos. La medida, vigente desde 1991, impide que los barcos europeos transborden las capturas de pez espada hechas en alta mar⁴⁶.

La Comisión Europea sostiene que la inquietud chilena debe debatirse en forma multilateral. Sin embargo, Chile, anunció una presentación ante la Convención de las Naciones Unidas de Derechos del Mar (Convemar) contra la UE por incumplimiento de normas de conservación. A juicio chileno, el conflicto no es comercial sino de derecho del mar, que estipula que hay soberanía de cada estado ribereño sobre sus puertos. Finalmente, a mediados de agosto, la UE accedió a concurrir al arbitraje en el marco de la Convemar, aunque mantuvo en pie la solicitud ante la OMC. Por lo tanto, en el transcurso del tercer trimestre estarían constituidos tanto el panel como el tribunal arbitral, procesos que se desarrollarían paralelamente⁴⁷.

Un caso resonado fue la demanda chilena por el salmón. En esa oportunidad, Chile denunció que el Departamento de Comercio de los Estados Unidos habían iniciado una investigación por derechos compensatorios sin evidencia de daño a la industria salmonera local y violaba entonces el ASMC. Si bien el fallo fue desfavorable, Chile reaccionó ágilmente y logró reducir el monto de las medidas con una defensa consistente⁴⁸.

⁴⁴ Esta controversia generó tres paneles: dos pedidos de la UE y uno de los Estados Unidos.

⁴⁵ Este tema ha generado intensas gestiones del gobierno en función de consensuar los intereses de las partes involucradas. Los legisladores que representan la zona pisquera son de la postura de no aprobar el proyecto, ya que implica desproteger el pisco en relación a licores importados. Por otro lado, el gobierno teme eventuales represalias respecto del vino y frutas chilenos en la UE si este bloque no acepta los cambios que el país se propone hacerle a la ley de alcoholes.

⁴⁶ Esta norma se aplica a todas las naciones que pesquen a 200 millas de las costas chilenas, y persigue evitar una sobreexplotación de los recursos de una especie que está en riesgo, por su alto nivel de migración.

⁴⁷ Podría darse una contrademanda en razón de los subsidios que la UE otorga al sector pesquero, que son de tipo accionables.

⁴⁸ Tussie y Lengyel identificaron dos subsidios prohibidos y uno recurrible entre los instrumentos de promoción a la exportación de Chile. Los primeros son el Sistema Simplificado de Reintegro a las Exportaciones Menores (dado que la empresa puede beneficiarse sin haber utilizado insumos importados; debe ser desmantelado en el 2002) y el pago diferido de derechos de aduana y crédito fiscal para bienes de

El panorama de solicitudes es aún más amplio. Una de las denuncias a la UE llevada adelante por países latinoamericanos y que obtuvo gran repercusión a nivel mundial fue el cuestionamiento al controvertido régimen de importación, venta y distribución del banano⁴⁹. Este sistema tuvo dos efectos: discriminó a los proveedores latinoamericanos y transfirió de las empresas de otros países (Estados Unidos) a las europeas el derecho de comercializar y distribuir el banano. En dos ocasiones, países latinoamericanos recurrieron al sistema de solución de diferencias del GATT para reclamar contra estas medidas discriminatorias, sin éxito. Además, al fundarse la OMC, la UE logró una exención del artículo 1 del GATT para la Convención de Lomé (CEPAL, 1997:53). Este caso reunió a cinco países latinoamericanos, junto con Estados Unidos, en la demanda contra UE (Ecuador, México, Guatemala, Honduras y Panamá) y generó una fuerte controversia a nivel mundial, por el resultado favorable a los demandantes, en el Informe del Grupo Especial y de Apelación⁵⁰.

Las denuncias entre países de la región es bajo, con sólo tres países iniciando acciones, y representan un 8% del total de las disputas (cuando, por ejemplo, los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea concentran casi el 30% del total). Este porcentaje no constituye el único indicador para el patrón de conflictos intrarregionales ya que Argentina y Brasil, por ejemplo, mantienen el mecanismo de resolución de controversias del Mercosur.

El país que lidera las denuncias contra sus pares regionales es México, que ha iniciado paneles contra Ecuador (cemento), Venezuela (tubos para exploración petrolera) y Guatemala (cemento). Le sigue Brasil, que ha denunciado a Perú por derechos compensatorios aplicados contra importaciones de autobuses brasileños y contra Argentina, por la aplicación de medidas de salvaguardia a importaciones de tejidos de algodón. Finalmente, Colombia inició acciones contra Nicaragua por medidas que afectan las importaciones.

capital (da preferencias a la producción a la exportación por sobre producción para el mercado interno; debe ser convertido en reintegro de aranceles para el año 2002). El último instrumento promueve el apoyo precompetitivo dirigido específicamente a las empresas exportadoras (Tussie y Lengyel, 1998).

⁴⁹ Se trata de un sistema de cuotas y licencias negociado por la UE que permite a países de la UE mantener acuerdos comerciales preferenciales con países de Africa, el Caribe y Pacífico a través de la Convención de Lomé (negociado en 1975).

⁵⁰ Los casos restantes se concentran en denuncias contra los Estados Unidos, y son protagonizados por Venezuela (gasolinas, presentado junto con Brasil); Colombia (escobas de sorgo); México (tomates) y Costa Rica (algodón y fibras sintéticas).

V. Conclusiones

En su evaluación de los resultados de la reunión de Seattle, Rubens Ricupero relataba la anécdota del general sin pólvora. Esa metáfora ilustra muy bien la esencia del juego de suma cero. Cuando los grandes del juego no acuerdan sobre las reglas, no hay juego posible. Y si no existen reglas y no hay juego, sólo se distribuyen los costos: los beneficios son para los más fuertes. El tránsito del GATT a la OMC todavía no ha finalizado. Si bien es cierto que ese juego de suma cero puede transformarse en uno de suma variable, es difícil cuando cualquier desacuerdo comercial entre Estados Unidos y la Unión Europea impacta en el resto del globo, complicando el panorama de negociaciones por el acceso a esos mercados, condición clave para aumentar las exportaciones y el nivel de desarrollo de nuestros países.

La nueva forma de operar de las reglas multilaterales para la resolución de disputas tiene consecuencias para las relaciones económicas internacionales. Hemos visto que los países recurren cada vez más al ESD. Esto prueba que existen mayores niveles de confianza sobre la efectividad del mecanismo de solución de controversias. Además, aunque hayan aumentado los conflictos entre grandes socios comerciales (en términos absolutos), sus reclamos ya no monopolizan la actividad del sistema. El recurso al instrumento del mundo en desarrollo legitima la existencia de un régimen multilateral de comercio que involucra, en principio, ganancias relativas para todos sus miembros. Existen bases firmes para generar un juego de suma variable para los actores tradicionalmente menos favorecidos por el sistema GATT.

El cambio hacia un sistema de *positive rule-making* inserta las reglas internacionales en la gobernabilidad doméstica y coloca áreas de política pública que hasta el momento habían sido inmunes a las reglas internacionales dentro del ámbito de gobierno del *rule-making* internacional. Esto podría dar lugar a la creación de códigos de buenas prácticas, especialmente para regular el comercio desleal.

Los interrogantes que subsisten son preocupantes. Hemos analizado la férrea imposición de la norma multilateral por parte de la OMC, reafirmada a través del recurso al OSD. Esto puede tender a una “sobreutilización” del mecanismo por parte de las economías más fuertes y en detrimento de otras más frágiles. Si el uso del instrumento va a depender de ciclos de ofensiva o de abstinencia del mundo industrializado, entonces las condiciones de certidumbre que el nuevo sistema OMC vino a instalar son frágiles. Esto sin dudas acentuará las asimetrías ya existentes en las relaciones económicas internacionales.

Anexo A. Cuadros estadísticos.

Cuadro 7. Paneles OMC por ASMC, por categorías de subsidios (1995-2000)

Reclamante	Reclamado	Fecha	Status	Tipo de subsidio	Causa de la disputa
Canadá	Brasil	Junio 1996	Activo	Prohibido	Programa de Financiación a las Exportaciones para aeronaves civiles.
Brasil	Japón	Julio 1996	Pendiente	Prohibido	Subsidio a automóviles.
Brasil	Estados Unidos	Agosto 1996	Pendiente	Prohibido	Subsidio a automóviles.
Australia	Estados Unidos	Octubre 1996	Finalizado	Prohibido	Subsidio a la exportación de cueros.
Brasil	Estados Unidos	Enero 1997	Acuerdo	Prohibido	Subsidio a automóviles II.
Canadá	Brasil	Marzo 1997	Activo	Prohibido	Medidas que afectan exportaciones de aeronaves civiles I.
Canadá	Brasil	Marzo 1997	Activo	Prohibido	Medidas que afectan exportaciones de aeronaves civiles (perjuicio grave) II.
Brasil	UE	Mayo 1997	Pendiente	Prohibido	Subsidio a automóviles.
Estados Unidos	Chile	Agosto 1997	Pendiente		Investigación derechos compensatorios salmón.
Canadá	Estados Unidos	Octubre 1997	Activo	Prohibido	Subsidios a la exportación productos lácteos.
UE	Estados Unidos	Octubre 1997	Pendiente	Prohibido	Subsidios a la exportación productos lácteos.
Australia	Estados Unidos	Noviembre 1997	Finalizado	Prohibido	Subsidios a la producción de cueros para automóviles.
Estados Unidos	UE	Noviembre 1997	Activo	Prohibido	Trato fiscal a empresas de ventas en el extranjero.
Perú	Brasil	Diciembre 1997	Activo		Investigación derechos compensatorios autobuses.
Australia	Estados Unidos	Abril 1998	Finalizado	Prohibido	Subsidios a la producción de cueros para automóviles.
Bélgica	Estados Unidos	Abril 1998	Pendiente	Prohibido	Medidas relativas al impuesto sobre la renta consideradas subsidios.
Países Bajos	Estados Unidos	Abril 1998	Pendiente	Prohibido	Medidas relativas al impuesto sobre la renta consideradas subsidios.
Grecia	Estados Unidos	Abril 1998	Pendiente	Prohibido	Medidas relativas al impuesto sobre la renta consideradas subsidios.
Irlanda	Estados Unidos	Abril 1998	Pendiente	Prohibido	Medidas relativas al impuesto sobre la renta consideradas subsidios.
Francia	Estados Unidos	Abril 1998	Pendiente	Prohibido	Medidas relativas al impuesto sobre la renta consideradas subsidios.
Estados Unidos	UE	Junio 1998	Finalizado		Medidas relativas al impuesto sobre la renta consideradas subsidios.
Canadá	Japón	Julio 1998	Pendiente	Prohibido	Subsidios a sustitución de importaciones de automóviles.
Canadá	UE	Julio 1998	Pendiente	Prohibido	Subsidios a sustitución de importaciones de automóviles.
Argentina	UE	Septiembre 1998	Activo		Medida compensatoria definitiva para gluten de trigo.
Japón	UE	Octubre 1998	Pendiente	Recurrible	Subsidios a la industria del cuero.
Estados Unidos	Canadá	Marzo 1999	Pendiente	Prohibido	Investigación derechos compensatorios por ganado.
UE	Estados Unidos	Mayo 1999	Pendiente	Recurrible	Sistema de gestión de vuelo para aeronaves Airbus.
Francia	Estados Unidos	Mayo 1999	Pendiente	Recurrible	Sistema de gestión de vuelo para aeronaves Airbus.
Estados Unidos	Canadá	Mayo 2000	Pendiente	Prohibido	Leyes comerciales de los Estados Unidos.
Filipinas	Estados Unidos	Mayo 2000	Pendiente	Prohibido	Programa de Desarrollo del Automotor.

Fuente: Elaboración propia en base a datos OMC (2000).

Cuadro 8. Participación porcentual en el comercio de bienes (billones de dólares y porcentajes)

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	1998
EXPORTACIONES							
Mundo	58.0	83.0	157.0	578.0	1835.0	3636.0	5270.0
América del Norte	27.5	24.6	19.4	17.2	15.4	16.8	17.0
Europa Occidental	31.0	34.9	41.0	44.8	39.0	43.8	44.5
Japón	0.4	1.5	3.5	6.4	8.0	10.0	7.4
Asia ^a	3.0	2.6	2.4	3.4	5.8	9.7	9.6
América Latina	12.3	10.5	7.0	4.7	5.8	4.4	5.2
<i>Miembros GATT/OMC*</i>	<i>60.4</i>	<i>68.7</i>	<i>72.8</i>	<i>81.8</i>	<i>76.0</i>	<i>87.0</i>	<i>89.9</i>
IMPORTACIONES							
Mundo	66.0	84.0	163.0	589.0	1879.0	3744.0	5465.0
América del Norte	19.8	19.7	15.5	16.7	17.8	19.9	21.1
Europa Occidental	40.4	39.4	45.4	47.4	40.0	42.9	43.3
Japón	1.0	2.9	4.1	6.5	6.7	6.5	5.1
Asia ^a	3.0	3.4	3.1	3.7	6.1	10.0	8.0
América Latina	10.6	9.3	6.8	5.1	4.4	5.0	6.2
<i>Miembros GATT/OMC*</i>	<i>52.9</i>	<i>66.0</i>	<i>74.2</i>	<i>89.1</i>	<i>84.0</i>	<i>91.2</i>	<i>89.5</i>

Fuente: OMC (1999). ^a Considera el grupo de estados "traders": Hong Kong (China), Malasia, República de Corea, Singapur, Taiwan (China) y Tailandia. * Porcentaje de miembros sobre total de países en ese año.

Cuadro 9. Sanciones estadounidenses de regulación comercial vigentes contra países latinoamericanos

	Sanciones por antidumping	Sanciones por derechos compensatorios	TOTALES
Brasil	15	6	21
Argentina	6	4	10
México	7	2	9
Chile	3	1	4
Venezuela	2	1	3
Colombia	1	0	1
Ecuador	1	0	1
Perú	0	1	1
TOTALES	35	15	50

Fuente: SELA (1999)

Anexo B: Acerca de la clasificación y cuantificación de casos

Las agrupaciones de países consideró el nivel de desarrollo de sus economías, distinguiendo entre desarrollados y en desarrollo. Esta división es primaria y pretende facilitar el manejo de la información. El primer conjunto agrupa las economías desarrolladas de América del Norte, la UE (15 miembros y Suiza), Japón, Australia y Nueva Zelanda. En tanto, el resto es considerado país en desarrollo y reúne a las economías en transición, en desarrollo y menos desarrolladas de Europa Central y Oriental, Estados Bálticos, la CEI, Sudáfrica, América Latina, África, Medio Oriente y Asia (con las excepciones correspondientes a países incluidos en alguna de las categorías antes mencionadas).

La forma más sencilla para computar los patrones de disputas en la OMC es contar el número simple de casos. Este indica la existencia de un total de 202 casos en un período comprendido entre 1995 y junio de 2000 (23 + 41 + 50 + 41 + 30 + 17). La OMC reconoce dos sumas diferentes para el total de casos: aquellos que reflejan la cantidad real de paneles (202) y aquellos que agrupan asuntos similares (159). Esta última cifra implica que distintos miembros inician paneles que afectan a un mismo país por el mismo asunto. En esos casos, el GE efectúa una única investigación, pero emite fallo para cada panel (un ejemplo significativo es la embestida por restricciones cuantitativas a las importaciones de diversos productos de la India, liderada por Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Suiza y la UE). Lo mismo ocurre a la inversa, cuando varios países son reclamados por un mismo miembro (como el caso de Suecia y Dinamarca, convocadas por Estados Unidos en relación a temas de propiedad intelectual). A los efectos de nuestro análisis, hemos optado por trabajar con el primer total, ya que ambos totales indican una misma tendencia, y éste refleja más acabadamente el grado de uso del mecanismo.

Distintos motivos llevan a operar variaciones en el criterio simple de contar. Por ejemplo, hubo cuatro paneles con más de un demandante, como el caso contra Estados Unidos por camarones y tortugas –con acciones por parte de India, Malasia, Pakistán y Tailandia–, o el caso contra la UE por el régimen de importación y distribución del banano. Sin embargo, y dado que las iniciativas se conjugaron en un panel, estos casos han sido contados una sola vez, de acuerdo al nivel de desarrollo de la mayoría de los demandantes, de manera a totalizar 202 paneles. Se ha tenido en cuenta, no obstante, la frecuencia de participación real en las demandas para medir el uso efectivo del mecanismo de solución de controversias.

La UE es considerada normalmente como un solo miembro (los 15 integrantes más Suiza), ya que cuenta con una representación comunitaria ante la OMC. Sin embargo, se han dado reclamaciones contra este integrante de forma separada o individual. Esto se debe a que el demandante ha identificado políticas de nivel nacional. Se registran 13 casos de este tipo, todos impulsados por los Estados Unidos. Por ejemplo, los casos contra el Reino Unido e Irlanda por equipos informáticos y contra Bélgica por directorios telefónicos. Otra serie de denuncias implicó a Grecia, Irlanda, Dinamarca y Suecia por derechos de autor y propiedad intelectual. Luego, otros cinco casos individuales, originados en medidas relativas al impuesto a las ganancias consideradas como subsidios, colocaron a Bélgica, Países Bajos, Grecia, Irlanda y Francia bajo la lupa de la OMC. En algunos casos, tanto la UE como un gobierno miembro fueron convocados en dos paneles distintos por el mismo asunto (el más notable es por subsidios recurribles a sistemas de gestión de vuelos, en que Estados Unidos

demandó a Francia y a la UE). En tanto reclamante, y dado que la UE posee una política de representación comunitaria ante la OMC, no se han registrado reclamaciones individuales y éstas siempre han sido gestionadas por delegación por la UE (si bien Suiza reclamó individualmente en tres ocasiones, y es considerada aquí junto con la UE).

Una complicación adicional se presenta al analizar los sectores de la industria involucrados en un panel. Estos muchas veces comprenden a varios subsectores, como en el caso promovido por Estados Unidos contra Argentina por derechos a las importaciones, que involucró textiles, y otros bienes de consumo (calzado, relojes, etc.). Por este motivo, el número de sectores involucrados excede el número de paneles totales.

Lo mismo ocurre al analizar el número de acuerdos del sistema OMC afectados en los paneles. El total de acuerdos notificados no coincide con el total de paneles, dado que puede citarse más de un instrumento jurídico por caso. Por ejemplo, los paneles por medidas que afectan regímenes de importación de automóviles (Brasil, Indonesia y Canadá constituyen blancos típicos) citan los acuerdos GATT/OMC, de inversiones, de subsidios y de servicios. El caso del régimen de importación y distribución del banano, además del gran número de participantes, involucra cinco acuerdos (barreras no arancelarias, agricultura, inversiones, servicios y GATT/OMC). Los datos en el cuadro 3 reflejan el registro de todos los acuerdos citados por caso, por lo que el número total excede el de paneles.

Por último, las comparaciones del número de casos a lo largo del tiempo, desde la creación del GATT hasta la actualidad, puede registrar distorsiones, por ejemplo, debido al número cambiante de miembros. Por ello, medimos la frecuencia del uso del mecanismo durante todo el período computando la cantidad de miembros con un promedio simple entre el número inicial y final de cada año. Para los casos presentados en el 2000, confeccionamos un segundo cuadro que organiza los casos por semestre, dado que contamos con información hasta junio.

Cuadro 10. Promedio de paneles por año y por miembro, GATT/OMC

Períodos	Número promedio de casos por año	Número promedio de casos por año por miembro
GATT 1948-1959	5.2	0.208
GATT 1960-1969	2.2	0.042
GATT 1970-1979	4.1	0.054
GATT 1980-1989	13.5	0.157
GATT 1990-1994	6.5	0.059
OMC 1995	23	0.205
OMC 1996	41	0.320
OMC 1997	50	0.379
OMC 1998	41	0.308
OMC 1999	30	0.222

Fuente: Elaboración propia en base a datos OMC (2000) y Brewer y Young (1999).

Se ha dado un espectacular crecimiento de paneles en relación al período GATT, con un notorio impulso inicial entre 1995 y 1997. Si bien se verifica un descenso en los años

subsiguientes, el desempeño se sostiene muy por encima de los promedios anuales del GATT.

Cuadro 11. Distribución de paneles por semestre (OMC)

	<u>Enero - Junio</u>	<u>Julio - Diciembre</u>	<u>Total</u>
1995	6	17	23
1996	25	16	41
1997	24	26	50
1998	24	17	41
1999	20	10	30
2000	17		

Fuente: Elaboración propia en base a datos OMC (2000).

V. Bibliografía

- Agosin, Manuel. (1996). *La política comercial en América Latina y el nuevo sistema internacional de comercio*. Buenos Aires: Integración y Comercio, BID-INTAL, No. 0.
- APEC (Asia Pacific Economic Forum). (1997). *International commercial disputes. A guide to Arbitration and Dispute Resolution in APEC member economies*. Singapur: APEC Secretariat.
- Assael, Héctor y Mikio Kuwayama. (1997). *Políticas industriales y comerciales en el marco del nuevo sistema de comercio: hacia un estudio comparativo entre Asia Oriental y América Latina*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.
- Brewer, Thomas y Stephen Young. (1999). *WTO disputes and developing countries*. London: Journal of World Trade, Vol. 33, No. 5, (pp 169-182).
- CE (Commission Européenne). (1999). *Les activités de l'Union Européenne dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce. Rapport au Parlement Européen*. Bruxelles: Document de Travail des Services de la Commission.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (1997). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (1998). *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.
- Collins-Williams, Terry y Gerry Salembier. (1996). *International disciplines on subsidies. The GATT, the WTO and the future agenda*. London: Journal of World Trade, Vol. 30, No. 1, pp 5-17.
- CNCE (Comisión Nacional de Comercio Exterior). (1998). *Informe Anual de la Comisión Nacional de Comercio Exterior*. Buenos Aires: CNCE
- De Paiva Abreu, Marcelo. (2000). *Latin American and Caribbean interests in the WTO*. Rio de Janeiro: Departamento de Economía, PUC-Rio.
- Dymond, Richard y Michael Hart. (2000). *Post-modern trade policy. Reflections on the challenges to multilateral trade negotiations after Seattle*. London: Journal of World Trade, Vol. 34, No. 3, pp 21-38.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). (1994). *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*. Ginebra: Secretaría del GATT.
- Gilpin, Robert. (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL, Colección Estudios Internacionales.
- Graz, Jean-Cristophe. (1999). *The political economy of international trade. The relevance of the International Trade Organization project*. Journal of International Relations and Development, Vol. 2, No. 3.
- Guasch, Luis y Sarath Rajapatirama. (1998). *Total strangers or soul mates? Antidumping and competition policies in Latin America and the Caribbean*. Washington: The World Bank. No. 1958.

- Industrial Structure Council. (2000). *2000 Report on the WTO Consistency of Trade Policies by Major Trading Partners*. Japan: MITI
- Jackson, John. (1998). *Designing and implementing effective dispute settlement procedures: WTO dispute settlement, appraisal and prospects*. En Krueger, Anne (ed.). (1998). *The WTO as an international organization*. London y Chicago: The University of Chicago Press
- Keohane, Robert. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL, Colección Estudios Internacionales.
- Krueger, Anne (ed.). (1998). *The WTO as an international organization*. London y Chicago: The University of Chicago Press
- Kuruvila, Pretty Elizabeth. (1997). *Developing countries and the GATT/WTO dispute settlement mechanism*. London: Journal of World Trade, Vol. 31, No. 6.
- Laird, Sam. (1997). *WTO rules and good export policy*. Ginebra: OMC.
- Meller, Patricio y Ronald Fisher. (1999). *Latin American trade regime reforms and perceptions*. Santiago: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, No. 65.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). (1998). *Reporte. Segunda Conferencia Ministerial de la OMC*. Ginebra: OMC.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). (1999). *Reporte Anual 1999. Estadísticas Internacionales de Comercio*. Ginebra: OMC.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). (2000). *Panorama general de la situación de las diferencias en la OMC*. Ginebra: OMC.
- Sáez, Sebastián. (1999). *Estrategia y negociación en el sistema multilateral de comercio*. Santiago: Dolmen.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano). (1999). *Boletín Antena del SELA en Estados Unidos*. Texas: SELA
- Silva, Verónica y Johannes Heirman. (1999). *Las condiciones de acceso a los mercados de bienes.: algunos problemas pendientes*. Santiago: CEPAL, Serie Comercio Internacional.
- Stehmann, Olivier. (1999). *Export subsidies in the regional aircraft sector. The impact of the WTO panel rulings against Canada and Brazil*. London: Journal of World Trade, Vol. 33, No. 6, (pp 97-120).
- Stehmann, Olivier. (2000). *Foreign Sales Corporations under the WTO. The panel ruling on US export subsidies*. London: Journal of World Trade, Vol. 34, No. 3, (pp 127-156).
- Tussie, Diana y Miguel Lengyel. (1998). *Compromisos en la Organización Mundial de Comercio sobre promoción de exportaciones*. Buenos Aires: Integración y Comercio, BID-INTAL, No. 4/5.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). (1999). *Informe sobre el comercio y el desarrollo*. Ginebra: Naciones Unidas.
- US Department of Commerce. (1999). *Report to the Congress. Review and operations of the WTO Subsidies agreement*. Washington: US Department of Commerce.

Weston, Ann y V. Delich. (1999). *Settling disputes after the Uruguay Round. Options for the Western Hemisphere*. Buenos Aires: Red Latinoamericana de Comercio.