

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata
IIL-FCJS-UNLP
Calle 10 N° 1074 – (1900) La Plata – República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

N° 52 – Diciembre de 2008

Sumario

- Algunos aspectos sobre el sistema de solución de diferencias de la OMC
- Rol de los países en desarrollo en la Ronda de Doha
- Publicaciones

- Algunos aspectos sobre el sistema de solución de diferencias de la OMC: el sentido asignado a la retorsión y las reclamaciones en los casos en que no existe infracción

Juan Ignacio Miranda^{*}
Abogado

1. Breve introducción al sistema de solución de diferencias en la OMC

El Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD), implementado a partir de la creación de la OMC, es un sistema basado en la experiencia en la resolución de disputas comerciales a lo largo de casi cincuenta años de práctica en el GATT 1947. En este sentido, el art. 3.1 del ESD lo reconoce y establece: *Los Miembros afirman su adhesión a los principios de solución de diferencias aplicados hasta la fecha al amparo de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1947 y al procedimiento desarrollado y modificado por el presente instrumento.*

* Este trabajo fue realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana

1.1. Solución de diferencias del GATT 1947

El GATT 1947 no fue concebido como una organización permanente, por lo cual, no establecía un sistema de solución de diferencias muy complejo y elaborado. Al respecto sólo se incluían dos artículos, el XXII y el XXIII.

En este marco, una controversia que las partes no pudieran resolver a través de consultas directas (primer paso lógico para la solución del conflicto en una organización multilateral) “se manejaba” por grupos de trabajo establecidos de conformidad con el artículo XXIII:2. Los grupos de trabajo estaban compuestos por representantes de todas las partes contratantes interesadas, incluyendo las partes involucradas en la diferencia, y sus decisiones se tomaban por consenso positivo (para la adopción del informe, era necesario que no hubiera votos negativos). A partir de 1950, se escuchaba primero a los llamados “Grupos Especiales” conformados por tres a cinco expertos independientes de las partes contratantes del GATT no involucrados en la diferencia. El Grupo Especial informaba al Consejo del GATT, el cual estaba constituido por todas las partes contratantes, quienes debían adoptar por consenso las recomendaciones y resoluciones del Grupo Especial antes de que éstas pudiesen volverse vinculantes para las partes de la diferencia. Los procedimientos y las prácticas de solución de diferencias, que fueron desarrollados a través del tiempo y de la práctica, de una forma *ad hoc*, fueron regulados progresivamente y reforzados por decisiones y acuerdos sobre la solución de diferencias adoptados por las partes contratantes. En 1983, una Oficina Legal se estableció en la Secretaría del GATT para ayudar a los grupos especiales, integrados por diplomáticos sin formación legal, con la elaboración de los informes del Grupo Especial. Como resultado, la calidad legal de los informes de los grupos especiales mejoró y la confianza de las partes contratantes aumentó. En la década de 1980, los informes de los grupos especiales pasados se utilizaban con mayor frecuencia como “precedentes” y los grupos especiales comenzaron a utilizar las normas usuales de interpretación del derecho internacional público.¹

El sistema de solución de diferencias del GATT evolucionó de un proceso basado en el poder e implementado a través de negociaciones diplomáticas, a un sistema de solución de diferencias que tenía muchas características de un sistema basado en normas que permitirían la solución de la diferencia a través de una decisión imparcial (aunque en el cumplimiento de las mismas, aun hoy, el peso de cada parte es decisivo)

El defecto más significativo del sistema consistía en que la decisión sobre el establecimiento de un Grupo Especial, la decisión sobre la adopción del informe del Grupo Especial y la decisión de autorizar la suspensión de concesiones, debía ser tomada por el Consejo del GATT por consenso sin votos negativos. La parte demandada podía, de esta forma, atrasar o bloquear cualquiera de estas decisiones y por lo tanto paralizar o frustrar la operación del sistema de solución de diferencias.

1.2. Solución de diferencias en la OMC

A partir de la creación de la OMC, se establece el *Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias*, conocido como *Entendimiento sobre Solución de Diferencias* o ESD, se adjunta al Acuerdo de la OMC como Anexo 2 y constituye una parte integral de dicho Acuerdo.

¹ VAN DEN BOSSCHE, Peter; “Solución de Diferencias. Organización del Comercio. 3.1 Presentación General” **Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Comercio y el Desarrollo.** www.unctad.org

El ESD establece un sistema elaborado de solución de diferencias y se lo considera un logro de las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Las innovaciones más importantes realizadas al sistema de solución de diferencias del GATT se refieren a:

- § la adopción cuasi automática de las solicitudes para el establecimiento de un Grupo Especial, de los informes y de las solicitudes de autorización para suspender las concesiones²;
- § inversión de la regla del consenso (se establece el consenso negativo, sólo se puede bloquear el procedimiento si todas las partes se oponen)
- § los estrictos marcos temporales de varias fases del proceso de solución de diferencias; y
- § la posibilidad del examen en apelación de los informes del Grupo Especial. Esta última innovación se relaciona en forma estrecha con la aprobación, casi automática, de los informes del Grupo Especial y refleja el interés de los miembros de garantizar que los informes del Grupo Especial sean de primera calidad³.

Este sistema ha estado en funcionamiento por casi diez años, demostrando ser uno de los más prolíficos y confiables de los sistemas de solución de controversias, sin que esto signifique desconocer sus defectos, ni que sus virtudes sean suficientes como para garantizar el cumplimiento de las decisiones, especialmente cuando perjudican a las partes más poderosas. Esto es más achacable a la diferencia de los pesos relativos de las partes contratantes de la OMC (lo cual no es reprochable al ESD de todas maneras)

El ESD tiene como objetivos principales:

- § *Art. 3.2: El sistema de solución de diferencias de la OMC es un elemento esencial para aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio. Los Miembros reconocen que ese sistema sirve para preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados y para aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público. Las recomendaciones y resoluciones del OSD no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados.*
- § *Art. 3.7 estipula en su parte relevante: El objetivo del mecanismo de solución de diferencias es hallar una solución positiva a las diferencias. Se debe dar siempre preferencia a una solución mutuamente aceptable para las partes en la diferencia y que esté en conformidad con los acuerdos abarcados.*

Como se puede observar, la finalidad del ESD es la de tratar de **encontrar una solución mutuamente aceptable** (acentuado esto por la dificultad de imponer el cumplimiento de las decisiones), más allá de la letra de las normas que rigen el comercio y otorgar previsibilidad al sistema. El principio de legalidad puro y duro en el ámbito multilateral se ve relativizado, no es la norma en sí la que atribuye la “razón”, sino la fortaleza de las argumentaciones en el marco del proceso, en función de las necesidades de mantener los flujos comerciales. No es posible saber de antemano y con seguridad que se puede o no se puede hacer y cuál será, a ciencia cierta, el resultado de una disputa. En este sistema, es indeterminable doctrinariamente si una norma es “correcta” o no, ya que se basa y nutre de principios, de los criterios de justificación y la jurisprudencia producida.

² VAN DEN BOSSCHE, Meter; ob. cit. p. 48

³ *Ibidem*

Y es lógico, ya que el objetivo de la OMC no es eliminar la confrontación, sino delimitarla, dotar de un marco “civilizado” a las relaciones económicas. Las normas que rigen el comercio no pretenden conformar una limitación al mismo, por lo tanto una interpretación rígida sería impracticable, por el dinamismo de la realidad económica mundial imposible de abarcar y perpetuar completamente en un texto legal.

Ante lo que una de las partes puede considerar una trasgresión a las normas que le provoquen un perjuicio, tiene la posibilidad de la anulación o menoscabo. No se prohíbe el agravio en sí mismo.

Es en este marco, y con lo manifestado sobre el principio de legalidad en el ámbito multilateral, se tendrá en cuenta en este trabajo especialmente algunos casos paradigmáticos llevados al foro establecido en el ESD de la OMC. Así, y considerando las limitaciones propias de un trabajo monográfico, se abordarán dos aspectos referentes al sistema de solución de diferencias multilateral: por un lado, el sentido asignado a la retorsión dentro del sistema de solución de diferencias; y por otro, el de las reclamaciones en los casos en que no existe infracción establecido en el apartado b) del inc. 1 del art. XXIII del GATT 1994.

2. Sentido asignado a la retorsión o retaliación dentro del sistema de solución de diferencias de la OMC

Según lo establece el art. 22.1 del ESD, la compensación y suspensión de concesiones u otras obligaciones –llamada comúnmente retorsión-, es una herramienta temporal, con el fin de lograr el cumplimiento de una resolución o recomendación por parte del país causante del daño (sea infractor o no), luego de haber aguardado un plazo prudencial para su aplicación.

La suspensión es la opción “no deseada” por el sistema del ESD. Todo el sistema del ESD privilegia el entendimiento mutuo, luego la supresión de las medidas que ocasionan anulación o menoscabo, luego la compensación, si es que no es posible la supresión de las medidas, y hasta que pueda ser adoptada la recomendación, y por último la suspensión de concesiones por parte del país perjudicado por la medida en debate. Se puede recurrir a la suspensión -porque es una herramienta voluntaria, cada miembro es libre de adoptarla o no- una vez que el OSD lo autorice, así lo establece el art. 3.7.

Así, el párrafo 2 del artículo 22 permite a las partes reclamantes pedir la suspensión de concesiones u otras obligaciones cuando la parte demandada no ha cumplido las recomendaciones o resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) al terminar el plazo prudencial. A su vez, la parte demandada podrá hacer valer su derecho de que la petición del reclamante se someta a arbitraje. Según el párrafo 6 del artículo 22 del ESD “...No obstante, si el Miembro afectado impugna el nivel de la suspensión propuesta... la cuestión se someterá a arbitraje...”⁴

A su vez, el ESD, establece que "El nivel de la suspensión de concesiones u otras obligaciones autorizado por el OSD será equivalente al nivel de la anulación o menoscabo." (Art. 22.4 ESD)

⁴ WT/DS136/ARB, 4.1. y 4.2.

Por lo tanto, se convoca a un grupo de árbitros –con un rol distinto a los Grupos Especiales o al Órgano de Apelación (OA)- los que se deberán expedir específicamente sobre este punto, el nivel de equivalencia de la medida de suspensión. En este caso, según el art. 22.7, los árbitros se limitarán a constatar que el nivel de suspensión propuesto sea equivalente al menoscabo sufrido, ni más ni menos.

No es un sistema punitivo el que instaura el ESD, sino que se pretende tan solo el cumplimiento de la recomendación por parte de la demandada. Si los árbitros constatan que la retorsión no es equivalente, a diferencia de los grupos especiales, no pueden solicitar al OSD que emita una recomendación de “que se ponga la medida en conformidad con las obligaciones dimanantes de la OMC”⁵, sino que deben estimar el nivel de suspensión equivalente al menoscabo sufrido.

En este sentido, en el caso *CE - Banano III (Ecuador)* (párrafo 6 del artículo 22 - CE), los árbitros dijeron: "Hacemos notar que si constatáramos que el monto propuesto... no es equivalente, tendríamos que hacer una estimación del nivel de suspensión que consideramos equivalente a la anulación o el menoscabo sufrido por el Ecuador. Este planteamiento es compatible con lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 22 del ESD, en el que se pone de relieve la finalidad de la decisión de los Árbitros: ...”⁶

En resumen, la suspensión es una medida tendiente a lograr el cumplimiento, por parte de un Estado miembro, de las recomendaciones o resoluciones surgidas ante la anulación o menoscabo (con o sin infracción), solicitada por un Estado demandante, la cual es temporal y de nivel equivalente al daño sufrido por el mantenimiento de la medida de la contraparte. No es una medida punitiva, ni lo que se conoce en derecho civil como *astreinte*, es decir la imposición de un gravamen periódico, que puede ser una cantidad de dinero por día -el cual suele guardar una relación desproporcionada con la obligación en sí misma- por el que se conmina a la parte reticente a cumplir con lo ordenado por el órgano judicial.

Cabría imaginar perfectamente que el mejor medio para inducir al cumplimiento consistiría en establecer sanciones punitivas. Pero el ESD no admite tal posibilidad. Por el contrario, limita expresamente el nivel de la suspensión de concesiones u otras obligaciones al nivel de la anulación: párrafo 4 del artículo 22 del ESD.⁷

Sobre este aspecto, el grupo de árbitros es extremadamente meticuloso y puntilloso. La parte que solicita la suspensión debe demostrar que la compensación que solicita no excede el nivel de anulación o menoscabo sufrido, y sólo apunta a inducir de esta manera el cumplimiento de lo recomendado, que es el centro de la medida.

Como señalaron los árbitros en el asunto *CE - Banano III (Estados Unidos)* (párrafo 6 del artículo 22 - CE): “*La autorización de suspender concesiones u otras obligaciones es una medida temporal en espera de la aplicación plena de las recomendaciones y resoluciones por el Miembro de que se trate. Coincidimos con los Estados Unidos en que ese carácter temporal indica que las contramedidas tienen por finalidad inducir al cumplimiento, pero ello no significa que el OSD deba conceder una autorización para suspender concesiones en un nivel que exceda del equivalente al nivel de la anulación o menoscabo. A nuestro parecer, no hay en el párrafo 1 del artículo 22 del ESD, ni menos aún en los párrafos 4 y 7 de ese*

⁵ WT/DS136/ARB 4.6.

⁶ *CE - Banano (Ecuador)* (párrafo 6 del artículo 22 - CE), 12-13.

⁷ WT/DS136/ARB Pág. 5 nota 48.

*mismo artículo, ninguna disposición que pueda entenderse que justifique contramedidas de carácter punitivo.*⁸

2.1. Cuantificación del nivel de suspensión

El art. 22.4 del ESD establece que la suspensión debe ser equivalente a la anulación o el menoscabo, y así como este último debe ser cuantificado, también debe serlo la compensación. En la mayoría de los casos, la suspensión se presenta cuantificada en una cifra monetaria.

Se ha establecido que la equivalencia se tiene que determinar en términos cuantitativos, así los árbitros en CE - Hormonas (Estados Unidos) (párrafo 6 del artículo 22 - CE) y CE - Hormonas (Canadá) (párrafo 6 del artículo 22 - CE) declararon lo siguiente: *"...hemos de determinar si el nivel global propuesto de la suspensión es equivalente al nivel de la anulación o menoscabo, lo que entraña una evaluación cuantitativa (y no cualitativa) de la suspensión propuesta. Como han señalado los Árbitros en el asunto Bananos 'es imposible cerciorarse de la correspondencia o identidad de dos niveles si uno de ellos no ha sido establecido claramente'. Así pues, como requisito previo para cerciorarnos de la equivalencia entre ambos niveles, es necesario que podamos determinar, no sólo el 'nivel de la anulación o menoscabo' sino también el 'nivel de la suspensión de concesiones u otras obligaciones'. En consecuencia, para dar cumplimiento a la obligación de equivalencia impuesta por el párrafo 4 del artículo 22, el Miembro que solicita la suspensión tiene que identificar el nivel de la suspensión de concesiones que propone de un modo que nos permita determinar su equivalencia"*.⁹

Del mismo modo, los árbitros de Estados Unidos - EVE (párrafo 6 del artículo 22 - Estados Unidos) observaron lo siguiente: *"Los redactores [del párrafo 4 del artículo 22] establecieron expresamente un criterio cuantitativo para determinar el nivel de la suspensión de concesiones u otras obligaciones que puede ser autorizado. Este hecho se refleja de forma similar en el párrafo 7 del artículo 22, que define el mandato de los Árbitros en los procedimientos de ese tipo..."*¹⁰

2.2. Suspensiones directas e indirectas

El art. XXIII 1 del GATT 1994, en su parte pertinente, establece que *"...en caso de que un (Miembro) considere que una ventaja resultante para (él) directa o indirectamente del presente Acuerdo se halle anulada o menoscabada..."* Por su parte el art. 3.3 del ESD establece *"...que cualesquiera de las ventajas resultantes para él directa o indirectamente de los acuerdos abarcados se hallan menoscabados por medidas adoptadas por otro Miembro..."*

Aun así, el cálculo de las ventajas indirectas no es tomado con un criterio amplio, ya que se podría incurrir en un doble cómputo del nivel de menoscabo si se suman al demandante miembros con reclamos coincidentes relativos a la anulación o el menoscabo sufridos a raíz de las mismas pérdidas de intercambios comerciales de

⁸ CE - Banano III (Estados Unidos) (párrafo 6 del artículo 22 - CE), 6.3.

⁹ CE - Hormonas (Estados Unidos) (párrafo 6 del artículo 22 - CE), párrafo 20, las cursivas figuran en el original; y CE - Hormonas (Canadá) (párrafo 6 del artículo 22 - CE), párrafo 20, las cursivas figuran en el original.

¹⁰ Decisión del Árbitro, Estados Unidos - EVE (párrafo 6 del artículo 22 - Estados Unidos), párrafos 5.46-5.47.

mercancías. Podrían incurrir en una medida punitiva, lo cual no concuerda con el espíritu del ESD. En este sentido, se consideró en el caso Bananos III, que cada banano es originario del país en que es cultivado, no pudiendo tomarse como perjuicio indirecto el suministro de insumos, como abonos, o servicios intermedios por parte de Estados Unidos.

2.3. Procedencia del reclamo

Se considera que cualquier miembro con un "interés reconocido jurídicamente" puede presentar un reclamo por anulación o menoscabo, sin importar si a la postre, ese país dispondría de ninguna reparación eficaz con arreglo al artículo 22 del ESD. Son procedimientos independientes el de constatación de la anulación o menoscabo, y el de reclamo de medidas de compensación o suspensión, así *"El párrafo 1 del artículo XXIII del GATT de 1994 y el párrafo 3 del artículo 3 del ESD no establecen un requisito de procedimiento, sino que se refieren a la iniciación de un procedimiento de solución de diferencias en el marco de la OMC cuando un Miembro considere qué ventajas resultantes directa o indirectamente para él se hallan anuladas o menoscabadas."*¹¹ Es una decisión estratégica de cada país miembro el inicio de un reclamo por anulación o menoscabo, o no. La existencia de corrientes reales de comercio no es determinante en este punto, ya que puede ser, justamente, la medida sujeta a reclamo la que es causa de ausencia de flujo comercial. Son protegidas las oportunidades potenciales de comercio.

2.4. Suspensiones cualitativas

Un caso excepcional se presentó en la reclamación Estados Unidos - Ley Antidumping de 1916, reclamación inicial hecha por las Comunidades Europeas, en que la compensación solicitada por la CE fue la de suspender obligaciones "cualitativamente equivalentes", y fue el primer caso en que un miembro de la OMC lo solicitaba. De hecho, las CE han indicado que *"son conscientes de que su solicitud de suspensión de obligaciones 'cualitativamente equivalentes' constituye una novedad en la práctica de la OMC"*.¹²

En este caso, las CE, solicitaron suspender concesiones en términos cualitativos, estableciendo una ley espejo, equivalente a la Ley Antidumping de 1916 de Estados Unidos, la cual establecía una serie de sanciones consideradas punitivas, y por eso estaría en oposición con los principios de la OMC. Esto, por sí mismo no descalifica la petición hecha por las CE, si bien todos los antecedentes indican que las suspensiones se expresan en términos cuantitativos. Así, *"...no es posible determinar en abstracto si una petición 'cualitativamente equivalente' basada en el párrafo 2 del artículo 22 está en conformidad con el régimen de la OMC. Es necesario determinar cómo se aplicaría realmente la suspensión resultante de tal 'equivalencia cualitativa'.* Más específicamente:

- *Si la suspensión de obligaciones se aplicara de tal modo que fuera igual o inferior al nivel de anulación o menoscabo sufrido por las Comunidades Europeas, la suspensión estaría, en principio, en conformidad con el párrafo 4 del artículo 22 del ESD.*

¹¹ WT/DS27/ARB 6.10.

¹² WT/DS136/ARB. 5.17.

¹³ WT/DS136/ARB. 5.21.

- *Si la suspensión de obligaciones se aplicara de tal modo que excediera del nivel de la anulación o menoscabo sufrido por las Comunidades Europeas, la suspensión sería punitiva y no estaría en consonancia con el párrafo 4 del artículo 22 del ESD*¹³.

Como dice el cuerpo de árbitros, la suspensión cualitativa no debe exceder el nivel de anulación o menoscabo sufrido por la peticionante. Por lo tanto es necesario determinar los efectos comerciales que la medida atacada ocasionó en las CE, en términos numéricos o monetarios, para así luego, aplicar la medida solicitada hasta esa cuantía, en términos de equivalencia.

En este caso, las CE no establece límites cuantificables a la forma en que aplicaría la compensación, con lo cual podría haber sido aplicada a una cantidad ilimitada de exportaciones de Estados Unidos.

Los árbitros coinciden con el argumento esgrimido por Estados Unidos, que aun aplicando una medida similar, en este caso una “ley espejo” -la suspensión de las mismas obligaciones que el miembro objeto de la retorsión infringió- los efectos en el comercio pueden ser notoriamente distintos.

Las CE alegan que el posible efecto de la aplicación de una ley espejo sería más limitada que la Ley de 1916, basados en antecedentes históricos. La respuesta de los árbitros fue que ellos no pueden limitarse a “suponer” sobre la base de los precedentes, y si la aplicación potencialmente ilimitada de la suspensión excediera el nivel de anulación o menoscabo sufrido –en términos numéricos o cuantificables- la convertiría en punitiva, lo cual está terminantemente vedado, como hemos visto. Es por esto que consideran que Estados Unidos ha cumplido con la carga de acreditar *prima facie* que la suspensión propuesta por las CE no es equivalente al nivel de anulación o menoscabo.

En cuanto a las medidas solicitadas por los demandantes, los árbitros opinan que el art. 22.7 no habilita a examinarla –en el caso la legislación espejo-, ni mucho menos a establecerle condiciones. Sólo se limitan a verificar si la suspensión o compensación propuesta es equivalente a la anulación o menoscabo.

Estados Unidos aduce en este caso que el nivel de menoscabo sufrido por las CE es cero. Los árbitros dijeron “*El Grupo Especial inicial determinó que la Ley de 1916 ‘anula y menoscaba ventajas resultantes para las Comunidades Europeas’. En vista de tal conclusión, el nivel debe ser mayor que ‘cero’, y sugerir lo contrario es un contrasentido.*”¹⁴ Sobre el nivel de anulación o menoscabo, y las presunciones que surgen de una infracción, los árbitros que actuaron en *CE - Banano III (Estados Unidos)* (párrafo 6 del artículo 22 - CE) coinciden “...en que la *presunción* de anulación o menoscabo establecida en el párrafo 8 del artículo 3 del ESD no constituye en modo alguno prueba del *nivel* de la anulación o menoscabo sufrido por el Miembro que pide autorización para suspender obligaciones. Pero el hecho de que esa presunción no se traduzca automáticamente en un nivel determinado no significa que el nivel sea ‘cero’...”

Para determinar el nivel de la anulación o menoscabo sufrido por un miembro como consecuencia de una medida tomada por otro, los árbitros necesitan apoyarse, en la mayor medida posible, en información fidedigna, fáctica y verificable.¹⁵

¹⁴ WT/DS136/ARB 5.50.

¹⁵ Cfr. WT/DS136/ARB 5.54

En definitiva, en este caso, los árbitros indican que las CE, podrán suspender obligaciones con arreglo al GATT de 1994 y el Acuerdo Antidumping respecto de importaciones procedentes de Estados Unidos. Al cuantificar el nivel monetario de la anulación o menoscabo que han sufrido, las Comunidades Europeas podrán incluir el valor monetario acumulativo de sentencias judiciales firmes y por transacción, por reclamaciones formuladas al amparo de la Ley de 1916. No fue aceptado el efecto “paralizador” sobre las empresas e inversiones provenientes de las CE, en vista de las sanciones de la ley de 1916, porque no es cuantificable.

3. Reclamaciones en los casos en que no existe infracción

La “reclamación por anulación o menoscabo sin infracción” es la denominación que se le ha dado al procedimiento establecido en el apartado b) del inc. 1 del art. XXIII del GATT 1994.

Este artículo considera la posibilidad de que miembros de la OMC pongan en práctica medidas que formalmente sean compatibles con el acuerdo de la OMC, pero que en definitiva frustren expectativas legítimas que alguno de los demás miembros espera obtener. Esto ocasiona una alteración del equilibrio existente entre los compromisos comerciales mutuos de los miembros. Así lo expuso un Grupo Especial: *“...La idea subyacente [a las disposiciones del párrafo 1 b) del artículo XXIII] es que la mejora de las posibilidades de competencia que cabe legítimamente esperar de una concesión arancelaria puede verse frustrada no sólo por medidas contrarias al Acuerdo General sino también por medidas compatibles con este instrumento...”*¹⁶ y *“...el fin del párrafo 1 b) del artículo XXIII es proteger el equilibrio de las concesiones hechas en el marco del GATT, ofreciendo a tal efecto una vía para obtener una reparación por actos del gobierno que no son objeto de regulación en las normas del GATT, pero anulan o menoscaban las expectativas legítimas de un Miembro de obtener ventajas de las negociaciones arancelarias.”*¹⁷

Según el “Módulo de Formación Sobre el Sistema de Solución de Diferencias” de la OMC, la finalidad de este tipo especial de recurso busca alentar a *“las partes contratantes a hacer concesiones arancelarias. Cuando el valor de una concesión arancelaria ha resultado menoscabado por el hecho de que una parte contratante proporciona esta concesión de resultados de la aplicación de una medida compatible con el GATT, la parte contratante que recibe la concesión —y cuyas expectativas de obtener mejores oportunidades de competencia se ven frustradas por esa medida— tiene derecho a una reparación.”*

Estamos ante un procedimiento especial, del cual se ha dicho que debe ser una acción excepcional¹⁸, que no tiene un amplio campo de aplicación ya que ha sido enfocada de manera prudente por los miembros *“la razón de esta prudencia es evidente. Los Miembros negocian las normas que convienen en seguir y sólo excepcionalmente prevén la posibilidad de que se dirijan contra ellas impugnaciones por medidas que no infringen esas normas.”*¹⁹ Se ha establecido un criterio amplio para la interposición del reclamo -en consonancia con el texto del del párrafo 1 b) del artículo XXIII- que dice que en caso de que “otro Miembro aplique una medida (any

¹⁶ CEE - Semillas oleaginosas, informe adoptado el 25 de enero de 1990, IBDD 37S/93, 144.

¹⁷ WT/DS44/R párr. 10.50.

¹⁸ Cfr. Informe del Grupo Especial, Japón — Películas, 10.37.

¹⁹ WT/DS44/R párr. 10.36.

measure)..." ello puede ser el fundamento de una reclamación en el marco de esa disposición. Se ha entendido que cualquier tipo de medida puede ser objeto del procedimiento, ya que el texto, como vemos, no distingue entre los tipos de medidas ni excluye ninguno de ellos, por ejemplo, se ha decidido que medidas con el objetivo de protección de la salud están incluidas en el precepto²⁰.

El procedimiento está regulado en el art. 26 del ESD. En el art. 26.1 del ESD se establece la manera en que debe ser justificado el reclamo por parte del país que lo realiza. Es lógico que se tenga en cuenta que al no haber infracción del "acuerdo abarcado pertinente", y no sea aplicable la presunción de anulación o menoscabo, que sí rigen en los supuestos del art. XXIII 1.a del GATT 1994.

Se entiende que existen tres condiciones cuya existencia debe demostrar el reclamante si quiere que prospere su reclamación, a saber: 1) la aplicación de una medida por un miembro de la OMC; 2) la existencia de una ventaja resultante del acuerdo aplicable, y 3) la anulación o el menoscabo de una ventaja de resultados de la aplicación de la medida.²¹

3.1. Medidas

Sobre el primer elemento, se entiende por "medida" todo acto imputable al gobierno del país demandado, entendiéndose el término en sentido amplio; no sólo se consideran incluidas las leyes y los reglamentos, sino también otros actos distintos de la publicación de normas legalmente exigibles. En este sentido, se ha valorado que "...cuando una orientación administrativa genera incentivos o desincentivos, que dependen en gran medida de la intervención del Gobierno, para que los particulares actúen en una forma determinada, puede considerarse que esa orientación constituye una medida del Gobierno..."²², en referencia a una práctica seguida por el gobierno japonés. Aunque cabe aclarar que esta interpretación amplia de lo que es considerado "medida", no amplía los márgenes de la acción, ya que queda claro que el miembro reclamante debe demostrar acabadamente que la medida en cuestión ocasiona anulación o menoscabo. En cambio no se consideran como "medidas" los actos privados, ni las meras declaraciones de los funcionarios públicos.

Sobre el tiempo de aplicación de la medida, de manera general se acuerda que el texto del artículo se refiere a medidas vigentes –aunque hubo algunas excepciones²³-, o a las políticas aplicadas por los países, basadas en esas medidas perjudiciales para el demandante cuando las medidas en sí mismas no lo estuvieran.

3.2. Ventajas

En cuanto a la segunda exigencia -la existencia de una ventaja para el miembro reclamante- se considera que ventaja es la expectativa legítima –en vista de las concesiones arancelarias acordadas- de mejores oportunidades de acceso a

²⁰ WT/DS135/AB/R .

²¹ WT/DS44/R párr. 10.41.

²² WT/DS44/R párr. 10.45.

²³ Véanse, por ejemplo, el informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Camisas y blusas de tejidos de lana*, WT/DS33/R; el informe del Grupo de Expertos sobre *CEE - Medidas en relación con las proteínas destinadas a la alimentación animal*, adoptado el 14 de marzo de 1992, IBDD 25S/53; el informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de atún y productos de atún procedentes del Canadá*, adoptado el 22 de febrero de 1982, IBDD 29S/97; el informe del Grupo Especial sobre *CEE - Restricciones a la importación de manzanas procedentes de Chile*, adoptado el 10 de noviembre de 1980, IBDD 27S/104. Citados en WT/DS44/R párr. 10.58.

mercados.²⁴ A su vez, en cuanto a la legitimidad de las expectativas, éstas deben ser las que se podrían haber previsto razonablemente en el momento de la concesión.²⁵

Al respecto se ha considerado expectativas razonables de mejoramiento del acceso a los mercados, las que surgen de ventajas otorgadas en rondas de negociaciones sucesivas²⁶. Aunque encuentra un límite ya que "...puede resultar difícil basar una reclamación en expectativas resultantes de rondas que hace 18 ó 30 años que han concluido. Estados Unidos ha de acreditar que esas expectativas, lo mismo que otras más recientes, se hallan actualmente anuladas o menoscabadas."²⁷

3.3. Anulación o menoscabo

En tercer lugar, como último elemento necesario para formular una reclamación de anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII, el país reclamante debe demostrar *"que la competitividad de los productos importados objeto de una concesión (arancelaria) pertinente en materia de acceso a los mercados se halla trastornada por ("anulada o menoscabada [...] a consecuencia de") la aplicación de una medida que no ha sido prevista razonablemente."*²⁸ La aplicación de la medida debe alterar la competencia entre productos nacionales e importados.

Según establece el art. 26 b del ESD, las partes contratantes han decidido que una conclusión de existencia de menoscabo no les autoriza a pedir a la parte contratante que lo causa que suprima una medida que no sea incompatible con el Acuerdo General; una conclusión de esa índole permite simplemente a la parte cuya expectativa se ve frustrada pedir, de conformidad con las disposiciones del artículo XXIII.2, autorización para suspender la aplicación de concesiones u otras obligaciones dimanantes del Acuerdo General. Las compensaciones pueden ser el fruto de un acuerdo mutuamente satisfactorio.

Como consta en el "Módulo de Formación Sobre el Sistema de Solución de Diferencias" fueron 14 los casos de reclamaciones no basadas en una infracción al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1947 que han sido examinadas por grupos de trabajo o grupos especiales. En 6 de estos casos la reclamación prosperó, y en 3 de ellos, el informe fue adoptado por el Consejo del GATT.

Este tipo de reclamo está estipulado en el GATS, en sus artículos XXII y XXIII. En el caso de TRIPS, el art. 64.2 excluyó lo reclamos sin infracción, situación que debía ser revisada a los 5 años de vigencia, pero que al día de hoy sigue vigente.

BIBLIOGRAFÍA

Van Den Bossche Peter; "Solución de Diferencias. Organización del Comercio. 3.1 Presentación General", Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Comercio y el Desarrollo. www.unctad.org

DS28/R - 39S/108 CEE - *Semillas oleaginosas*, informe adoptado el 25 de enero de 1990, IBDD 37S/93, 144; www.sice.oas.org/dispute/gatt/spanish/91oil02s.asp

²⁴ Cfr. WT/DS44/R párr. 10.61.

²⁵ Ibid.

²⁶ WT/DS44/R párr. 10.63.

²⁷ WT/DS44/R párr. 10.70.

²⁸ WT/DS44/R párr. 10.82.

WT/DS135/AB/R Comunidades Europeas - Medias que afectan al amianto, y a los productos que contienen amianto, www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/135abr_s.doc

WT/DS44/R Constataciones a. cuestiones preliminares 10.1;
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/44r07.pdf

WT/DS136/ARB Estados Unidos - Ley Antidumping de 1916,
www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/136_arb_s.doc

WT/DS27/ARB Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos, www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/1735s.doc

● Rol de los países en desarrollo en la Ronda de Doha

Gustavo Jorge González*
Abogado

1. Conferencia ministerial de la OMC, Doha, Qatar

La Conferencia Ministerial de la OMC reunida en Doha, Qatar, a partir del año 2001 determinó como prioritarias para su agenda, dos temas básicos para visualizar las reales oportunidades de los países en desarrollo (PED) en el sistema de comercio mundial.

En primer lugar la ratificación de la vigencia de los principios y pautas programáticas que dieron origen a la OMC y en segundo lugar el reconocimiento expreso a los PED de su **vulnerabilidad y dificultades estructurales** como temas pendientes para la OMC.

La muestra más fehaciente de estas consideraciones las vemos reflejadas en la Declaración Ministerial del 14 de noviembre de 2001, donde se dejan expresadas las “prioridades” que mencionamos. En su apartado primero la misma dice “...El sistema multilateral de comercio plasmado en la OMC ha contribuido de manera significativa al crecimiento económico, el desarrollo y el empleo a lo largo de los últimos cincuenta años. Estamos resueltos, en particular ante la desaceleración de la economía mundial, a mantener el proceso de reforma y liberalización de políticas comerciales, para garantizar así que el sistema cumpla plenamente la parte que le corresponde en la tarea de favorecer **la recuperación, el crecimiento y el desarrollo**. En consecuencia, reafirmamos enérgicamente los principios y objetivos enunciados en el acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC y nos comprometemos a rechazar todo recurso al proteccionismo.”

Esta postura resumida en el apartado primero de la declaración, se reconfirma a lo largo de todo el texto. Por ello sostenemos que la vigencia de los postulados básicos del libre comercio fundantes de la OMC están plenamente vigentes y son el norte de las políticas comerciales locales y/o regionales.

* Este trabajo fue realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana

El segundo aspecto que creemos central –a nuestro juicio- es el reconocimiento expreso de la “deuda” en materia de **desarrollo** para los países más pobres. Esto es, la misma declaración reconoce como pendientes y los pone como temas principales en la agenda de Doha, al compromiso de la OMC por lograr el despegue y crecimiento de los países periféricos a partir de la liberalización del comercio, de la posibilidad de acceso a los mercados centrales con su producción, en especial a partir de la agricultura.

En el apartado 13 en particular, se conviene el “trato especial y diferenciado para los PED...” y se ratifica plenamente el compromiso de búsqueda de mejoras sustanciales en el acceso a los mercados, reducciones de todas las subvenciones a las exportaciones que distorsionan el comercio internacional desde los países centrales.

Se expresa además la necesidad de aplicar concretamente los postulados y las medidas genéricas que estamos explicando. A lo largo del resto de la declaración surge con claridad esta línea argumental en lo que respecta a servicios, mercados no agrícolas, derechos de propiedad intelectual, inversiones, solución de diferencias, entre otros aspectos.

Los resultados obtenidos hasta hoy, mediados de 2008, se pueden calificar de “fracaso”.

La prensa mundial en general y hasta el propio Director General, Pascal Lamy, así han considerado el cierre de las negociaciones de la Ronda de Doha. La falta de acuerdo en temas puntuales referidos a la apertura de productos agrícolas de parte de los países en desarrollo (PD) ha sido la causa del naufragio de la misma.

Ahora bien, la dimensión del desarrollo en el marco de un sistema multilateral de comercio ha sido una preocupación desde el inicio del acuerdo del GATT hasta nuestros días, preocupación que podríamos sintetizar en lo que Stiglitz llama **“libre comercio versus comercio justo”**.

2. Libre comercio frente a comercio justo

El punto de partida para el actual sistema multilateral de mercado internacional se construyó luego de la firma de los acuerdos de Bretton Woods, que se plasmaron institucionalmente en el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF) luego y actualmente Banco Mundial; el Fondo Monetario Internacional (FMI); y en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El eje de las relaciones comerciales se consideró el intercambio de los bienes físicos comerciados en un mercado único y libre, aventando así el peligro de zonas de exclusión comercial con devaluaciones de monedas nacionales competitivas que habían originado directa o indirectamente la segunda gran guerra.

El equilibrio financiero internacional estaría garantizado por el FMI responsable de evitar los traspiés coyunturales de las economías nacionales que más temprano que tarde se deberían abrir a la competencia e intercambio librecambistas. Por caso, compensando el déficit de balanza de pagos. Por su parte el Banco Mundial sería el encargado del financiamiento de la infraestructura y de las reformas tendientes a la puesta en marcha de las economías e instituciones nacionales de cara a este nuevo mundo. Finalmente el acuerdo sobre aranceles (GATT) fue pensado como un foro o “ágora” según Halperin, en tanto espacio común de discusión de reglas jurídicas de índole comercial tendientes a evitar comportamientos unilaterales y disruptivos de los diferentes países. El principio fundante del acuerdo lo constituye la cláusula de nación más favorecida (NMF) de su artículo I. Si cada país se comprometía a aplicar

el mismo arancel a todos sus proveedores extranjeros, la competencia por los mercados sería abierta y se limitaría a los precios evitando una guerra económica como antes.

Desde entonces la historia del GATT estuvo caracterizada por debates y acuerdos logrados en rondas de negociación multilaterales que tenían y tienen aún hoy, la idea de reducir progresivamente los aranceles consolidados por los países, limitando siempre y al mismo tiempo las medidas restrictivas al comercio, aplicando así la misma lógica liberal de entonces.

Desde la Ronda Uruguay de 1986-1994, y a partir del acuerdo de Marrakech de abril de 1994, se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC) con una nueva y diferente estructura institucional. Siempre sustentada en la misma lógica de su constitución de posguerra, la idea de comercio multilateral queda reforzada a partir de las relaciones establecidas entre sus miembros reguladas por los Acuerdos Comerciales Multilaterales por un lado, y los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, por otro. Los primeros vinculan a las partes obligatoriamente (miembros de la OMC), los segundos –en cambio- no crean ni obligaciones ni derechos a los países que no los hayan aceptado.

Desde su creación la OMC estuvo considerada por los economistas en general cómo el norte de la liberalización comercial en procura de la eficiencia y el crecimiento. Pero las opiniones menos académicas y más populares ponen su acento en la justicia o injusticia que deriva de los intercambios entre desiguales.

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) hasta el propio trato especial y diferenciado (TED) han constituido desde su creación la búsqueda de equilibrar -o al menos el reconocimiento expreso del sistema- la conformación desigual entre países desarrollados, en desarrollo y menos adelantados en el mercado único multilateral.

El fracaso estrepitoso de la reunión de Seattle en 1999 con la participación de masivas protestas callejeras que determinaron que el alcalde local dispusiera el toque de queda en la ciudad, obligó a las autoridades mundiales a disponer de una agenda puntualmente diferente para la próxima ronda de negociación multilateral. De ese modo llegamos a la ciudad de Doha en la república de Qatar.

Los países desarrollados (PD) prometieron hacer de las conversaciones una “ronda de desarrollo”. Pero para los PD la instrumentación de la ayuda para el desarrollo pasa por apoyar a los PED a superar sus propias restricciones del lado de la oferta para mejorar las condiciones y posibilidades que ofrece la apertura y también para ayudarlos a incorporar –fronteras adentro- las normativas y los ajustes institucionales necesarios para adaptarse al mundo multilateral del comercio.

Los PED reclaman además atender los desequilibrios y las diferencias desde una perspectiva más holística: mediante el abordaje de los problemas puntuales de relaciones entre comercio, deuda y financiamiento, de la relación entre comercio y transferencia de tecnología; de la relación entre subsidios y desarrollo de sectores puntuales de las economías centrales y de las específicas dificultades de las economías pequeñas y altamente vulnerables.

En ese mismo sentido el propio Banco Mundial apela a la necesaria interacción que debe existir entre comercio y políticas de ayuda al desarrollo. Así lo ha expresado puntualmente en el documento elaborado hacia finales de 2006 donde evaluó la asistencia prestada en el período 1987-2004.

Por su parte el PNUD ha priorizado el fortalecimiento de capacidades comerciales en relación con los PED. Entre las lecciones aprendidas destaca la necesidad de que los países se identifiquen con las actividades (“soy lo que hago”) y que se articule una coordinada política comercial estratégica nacional que priorice las actividades industriales con valor agregado. Reclama el nexo que debe existir entre comercio y pobreza y pone en cabeza de instituciones regionales y locales la responsabilidad de su instrumentación.

Por último el BID reclama en sus documentos desde siempre pero fundamentalmente desde los últimos años la urgencia de estrategias comprehensivas que hagan al comercio funcional al desarrollo. La coexistencia de acuerdos preferenciales con esquemas de integración pone la atención sobre la complejidad de las agendas relacionadas al comercio. Pero siempre poniendo el énfasis en la idea de búsqueda de políticas públicas de desarrollo asistido desde los Estados tomando el mercado como destinatario de esta inserción y no a la inversa.

De este modo la ayuda para el comercio tal como es propugnada por varios organismos internacionales, gracias a la asimilación de una vastísima experiencia, expresa la visión del comercio y las políticas comerciales como parte de las estrategias de desarrollo.

Para los PED es esta concepción lo que Stiglitz denomina “comercio justo” contraponiéndolo al concepto de comercio clásico.

3. Rol de los PED dentro de este esquema

A partir de la ratificación de este esquema de “economía-mundo” en términos de Wallerstein y habiéndose declarado la necesidad de desarrollo de los países periféricos y pobres, parece estar claro que el rol de éstos se debe jugar asociadamente.

Desde el Acuerdo de Subsidios y Derechos Compensatorios de la Ronda Uruguay, quedó establecido como pauta general la eliminación constante y creciente de subsidios y derechos compensatorios.

Este es el principal logro-objetivo para la agenda permanente de los PED, ya que el mismo deja abierta la posibilidad de utilización de una amplia gama de subsidios permitidos en orden a la sustentabilidad de programas de desarrollo.

De allí que exista aún un amplio margen de maniobra para el uso de esta herramienta: por ejemplo, en cuanto a la inversión en la generación de capacidades tecnológicas (investigación), para el cumplimiento de normas técnicas (niveles de seguridad y excelencia), para la capacitación de recursos humanos, para el cumplimiento e normas y regulaciones sobre medio ambiente (**subsidios no recurribles**).

Pero además existe la posibilidad que otorga el complejo plexo normativo de la OMC de formular interpretaciones y aplicaciones del mismo en sentido diferente, producto de la ambigüedad que contiene.

Así parece haberlo trasuntado la conferencia de Cancún de 2003 pero muy especialmente la de Hong Kong de 2005 en la cual el documento final acoge las discusiones sobre ayuda para el comercio mediante las disposiciones de su párrafo 57. Este indica que la ayuda se orienta a los PED, pero en particular a los países menos adelantados (PMA), para crear la capacidad de oferta y la infraestructura relacionada con el comercio a fin de poder aplicar los acuerdos de la OMC y así

“beneficiarse” de ellos y del aumento del comercio. Esto es reconocimiento de los PD pero con los condicionantes de siempre.

Claro que debe ser tomado –nos parece- como margen de maniobra posible para el conjunto de países en desarrollo la posibilidad de actuación asociada más allá de los esquemas regionales de los que muchos de ellos participan y más allá –sobre todo- de la heterogeneidad de sus economías y necesidades.

Esa delgada línea divisoria puede ser una oportunidad accesible y realizable o convertirse en una valla infranqueable para el desarrollo estructural.

El consenso que existe sobre la forma y función de los incentivos está dado en dirección a la reafirmación del sesgo exportador y de intercambio de cada país hacia el mercado global, único y libre, pero con un reclamo permanente de comercio justo y ayuda diferenciada.

Finalmente, existe un consenso amplio entre los PED sobre la importancia de la ayuda para el comercio en procura del desarrollo, la necesaria e imprescindible interacción entre comercio, ayuda y reformas estructurales de los PED, en particular de la articulación público–privado en las economías nacionales según el modelo de las economías del sudeste asiático.

Probablemente esta concepción resistida por los PD haya sido la que puso en jaque la instrumentación de políticas y herramientas puntuales en la actual Ronda de Doha.

Conclusión

Más que una conclusión queremos dejar planteadas algunas “puntas” que nos obligan a pensar y reflexionar hacia el futuro de acuerdo a los conceptos que hemos adquirido en el transcurso de esta investigación y tomando como herramientas las que tal tarea nos ofreció.

- Ü Deberíamos rechazar –prudentemente- las pautas de la liberalización comercial perpetua que se afirma que conducen inexorablemente y de manera automática al crecimiento y éste al desarrollo, y que el mismo nos beneficiará a todos. Estas pautas de origen liberal, fundantes de los acuerdos iniciales del GATT, han sido puestas en duda por la propia economía y por la experiencia histórica. El concepto de “**comercio justo**” debería presidir –conceptualmente- los intereses de los PED.
- Ü Tendríamos que considerar más profundamente las serias dificultades que tenemos los países en desarrollo para aglutinarnos como tales, dada la heterogeneidad de intereses y diversidad de conformación de las economías nacionales de cada uno. La diferencia mostrada por Argentina y Brasil en la negociación de la Ronda de Doha en cuanto a bienes industriales y agricultura pone una luz amarilla que demuestra cierto grado de incompatibilidad de actuación preocupante. Aún más si tenemos en cuenta la pertenencia a un esquema regional que pretende ser una unión aduanera perfecta.
- Ü La notable falta de articulación público–privado en materia de inversiones y comercio (infraestructura, herramientas de comercio exterior, capacitación, entre muchas) que denota nuestra economía nacional y tomando como ejemplo en este sentido las economías del sudeste asiático desde hace tres décadas, y que se deberían imitar en algunos aspectos exitosos y aplicables a lo nuestro.

Bibliografía consultada

HALPERIN, Marcelo (2002): *Principios jurídicos del multilateralismo económico. Situación de los países en desarrollo*, Buenos Aires, Editorial Colección Ardra.

MARCEAU, Gabrielle (1999): "A Call for Coherence in International Law", *Journal of World Trade*, vol.33; pp.87-152.

STIGLITZ, Joseph E. (2006): *Cómo hacer que funcione la globalización*, Editorial Taurus

TUSSIE, Diana (2001): *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial*, Fondo de Cultura Económica.

CEPAL División de Comercio Internacional e Integración (2006): "El debate sobre la ayuda para el comercio en la OMC", *Notas del Comercio Internacional*, N° 2, junio.

Publicaciones

Porta, Fernando: *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*; Santiago de Chile, CEPAL, 2008; 64 pp.

La idea de constituir una unión entre las naciones sudamericanas –UNASUR–, al tomar en cuenta la existencia de dos esquemas –MERCOSUR y CAN–, estima como su eje central la convergencia entre esos dos bloques. Por su parte, Fernando Porta al analizar la factibilidad de la integración sudamericana evalúa diversos aspectos de esos dos procesos: la evolución del comercio, las inversiones, y la complementación productiva.

Al referirse al desenvolvimiento económico de ambas subregiones, tema que ocupa las dos primeras partes de este documento de proyecto, se centra en la década de 1990 y el primer lustro de este siglo. Se suministran datos sobre la marcha de importaciones y exportaciones, con especial detalle de la participación de los socios en las importaciones y exportaciones intracomunitarias, el volumen del comercio intrabloque, entre otros.

La tercera parte encara los problemas de la integración sudamericana. En tal sentido, el autor señala que las bases de la integración son la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias para asegurar la libre circulación de mercaderías dentro de la zona integrada y la igualación de las condiciones de competencia para todos los productores con el fin de maximizar los beneficios. Pero la experiencia ha demostrado, como en el caso de Europa, que no basta con establecer un arancel externo común (AEC) y eliminar las restricciones citadas, porque eso es limitarse a cumplir los requisitos formales de una unión aduanera.

También es necesario suprimir otras barreras de efecto equivalente, y en especial coordinar políticas macroeconómicas y los incentivos al desempeño productivo, proceso que en la Unión Europea se ha designado como transición hacia el mercado interior.

Para profundizar la integración en América del Sur, el objetivo consiste en una efectiva construcción del mercado interior tanto en la CAN como en el MERCOSUR, o conformar un espacio que los unifique. Para ello se debe:

- asegurar la libre circulación de bienes dentro del mercado regional y respetar las condiciones preferenciales de acceso de los productores de los países socios;
- eliminar las distorsiones costo-precio, como los subsidios sobre el precio de venta en el mercado regional;
- suprimir los derrames transfronterizos negativos asociados a la promoción de inversiones, como los incentivos a la radicación de empresas o actividades a fin de abastecer el mercado regional;
- aprovechar las economías de escala y de especialización, para desarrollar la complementación productiva en el mercado regional.

Este último requisito debe ser el resultado de la aplicación de los tres primeros para profundizar la integración, pero no es indefectiblemente espontáneo.

La importancia de asegurar que en el desarrollo del proceso de integración se avance de modo sostenido y se afiancen las tendencias de complementación productiva se basa en dos razones:

- la complementación productiva implica el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas debido a la especialización intrasectorial, lo que facilita y genera los efectos beneficiosos que se esperan de la integración;
- la integración puede impulsar la convergencia estructural de las economías participantes, y facilitar así la diversificación productiva del segmento de mayor valor agregado, mejorando también la inserción en las cadenas internacionales de valor.

Expuestos estos conceptos se evalúa la experiencia del MERCOSUR. Respecto de las políticas de promoción, son muchos los instrumentos promocionales vigentes, pero ellos parecen no tener efecto sobre las condiciones de competencia en el mercado ampliado, que afecta también a la promoción de capacidades tecnológicas y la mayoría de las promociones a la exportación. Si se trata de asimetrías ellas son notables en el MERCOSUR. Diferencias de tamaño de las economías y número de habitantes, ingreso per cápita y grado de diversificación de su estructura productiva, así como disparidades en el grado de apertura al comercio internacional y niveles de interdependencia en el mercado regional. Y no se destaca la adopción de políticas comunes o consensuadas que tuvieran por fin suprimir los efectos de estas asimetrías. También predominan los incentivos “perversos”. Debido a que en la marcha del proceso la dinámica de especialización productiva puede generar nuevas asimetrías los socios, preventiva o reactivamente, aplicaron sus propias políticas para aprovechar el mercado regional y maximizar así su porción relativa en las ganancias del bloque, aunque ello significara violar el principio de igualdad de condiciones de competencia. La falta de cooperación y coordinación eficaz entre los miembros y el predominio de medidas reactivas de carácter unilateral tendieron a fragmentar el mercado y generalizaron una estrategia perjudicial para el vecino.

En la CAN su estructura institucional, de carácter complejo, se conformó a lo largo de un lapso prolongado, lo que no impidió numerosos conflictos ni consiguió establecer una fuerte interdependencia comercial. Si en la década de 1990 los intercambios intracomunitarios se tornaron más relevantes, la causa está en las políticas de apertura de las economías y no es consecuencia de la normativa subregional. El

aumento del comercio manufacturero entre los socios se concentró en los países que contaban con estructuras productivas más desarrolladas, y de este modo se reprodujeron y ampliaron las asimetrías iniciales entre los socios. La oferta exportadora de los miembros no se amplió marcadamente ni redujo la acentuada dependencia respecto de un pequeño número de mercados extrarregionales. Asimismo, en los últimos años, la evolución del proceso de integración tampoco resultó un atractivo para las inversiones externas y la inversión extranjera directa que ingresó se originó en la privatización de empresas y servicios públicos.

No se advierte una consolidación del mercado andino y los socios compiten entre sí para desarrollar una apertura preferencial con actores extrarregionales, lo que en definitiva significó que los beneficios obtenidos por algunos socios se convirtieran en una amenaza para los otros. Tanto como en el MERCOSUR, en la CAN las acciones emprendidas, por ser insuficientes para superar los problemas distributivos, dieron lugar a nuevos incumplimientos y renovadas tensiones. Por ello, en ambos esquemas está en cuestión la posibilidad de que se constituyan en uniones aduaneras. Lo que los hechos revelan es que no han superado la etapa de zonas de libre comercio.

Entre los dilemas de la integración sudamericana merecen atención los tratados de libre comercio bilaterales. Si bien MERCOSUR y CAN son formalmente uniones aduaneras, renuevan sucesivamente plazos para su constitución definitiva. En ambos se han propuesto metas para avanzar en la coordinación macroeconómica, internalización de normas, y mejoramiento de los procedimientos fiscales y aduaneros. Así la agenda de negociaciones internas contiene muchos compromisos futuros que terminan por transformarse en postergaciones o incumplimientos. Cabe destacar que la CAN ya incorporó un cierto grado de flexibilización en los requerimientos de su política externa común, por habilitar a los países miembros para avanzar en la firma de tratados de libre comercio (TLC) con países de fuera de la subregión, como los suscriptos por Colombia y Perú con Estados Unidos. No ha sucedido lo mismo en el MERCOSUR, donde no se ha aceptado las demandas de Uruguay de concertar un TLC, de modo semejante a lo ocurrido en el agrupamiento andino. La oposición de Argentina y Brasil no coincide con la posición de algunos sectores productivos y dirigentes de estos países que reclaman en igual sentido que Uruguay.

En materia de infraestructura y energía existen iniciativas de integración física con un perfil de nuevo eje dinámico de la integración sudamericana, como IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), lanzada en el año 2000. En cuanto a la agenda energética del MERCOSUR está directamente relacionada con la incorporación de Venezuela (a partir de su retiro de la CAN), que junto con Bolivia son los dos países con mayor excedente energético. La racionalización del abastecimiento energético regional no está exento de conflictos y la relevancia acordada a la autonomía energética tampoco está libre de nuevos focos de disputa. El ejemplo mencionado es la triangulación del gas entre Argentina, Bolivia y Chile.

Después de haber adherido durante casi más de una década a los postulados del regionalismo abierto, tanto la CAN como el MERCOSUR se deben plantear la opción de profundizar la unión aduanera. Esto implicaría formularse de modo simultáneo dos objetivos:

- establecer un mercado ampliado –el mercado interior- en el largo plazo;
- fijar condiciones de acceso equitativo de los socios a ese mercado interno –la cohesión interior-.

El desarrollo del proceso afectó la distribución de costos y beneficios entre los países asociados de ambos esquemas. Por eso las futuras negociaciones deberían

considerar las trayectorias nacionales ya recorridas así como las asimetrías, no solo para corregir las carencias de implementación sino, de modo fundamental, para solucionar los problemas de falta de crecimiento y equidad que afectan a sus

<p>Autoridades del IIL–UNLP <u>Directora</u> Noemí Mellado</p> <p><u>Secretario</u> Juan Ignacio Miranda</p> <p>Maestría en Integración Latinoamericana</p> <p><u>Secretario</u> Marcelo Halperin</p> <p>Especialización en Políticas de Integración</p> <p><u>Secretario</u> Sergio R. Palacios</p>	<p>Informe Integrar</p> <p><u>Directora Editora</u> Noemí Mellado</p> <p><u>Directora Asistente y Coordinadora Académica</u> Clara Amzel–Ginzburg</p>
---	--

respectivas sociedades.

Este estudio, amén de su valor intrínseco por el análisis sobre dos esquemas de integración, es asimismo un elemento útil para recopilar elementos positivos así como las dificultades a enfrentar en la consolidación de un espacio sudamericano que más que ampliado por su extensión geográfica sea efectivamente integrado. ■ A–G

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725. Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina. Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.