

LA SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC Y LA POLÍTICA AGRARIA DE LA U.E.

Raúl Compés y Víctor Martínez
Universidad Politécnica de Valencia

1.- INTRODUCCIÓN

El 1 de enero de 1995, en virtud del acuerdo de Marrakech, que puso fin a la Ronda Uruguay, inició su singladura la Organización Mundial de Comercio (OMC o WTO en sus siglas en inglés), que vino a sustituir al GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

La OMC es un organismo supranacional en el que actualmente están integrados 132 países¹. Su cometido fundamental consiste en regular las relaciones comerciales entre los países miembros, para lo que dispone de un conjunto de normas constituido por el GATT de 1994 y los acuerdos adoptados en la Ronda Uruguay.

Para hacer más efectiva su misión de tutela y evitar el enquistamiento de las disputas comerciales la citada Ronda decidió dotar a la OMC de un procedimiento específico. La institución creada es el Órgano de Solución de Diferencias (OSD o DSB en inglés), que se creó a partir del Entendimiento para la Solución de Diferencias también pactado en Marrakech. Se trata de un procedimiento único, imparcial y transparente diseñado para solucionar de forma ágil y conforme al marco jurídico existente cualquier conflicto registrado entre países miembros de la OMC.

Bien es cierto que en el antiguo GATT ya existía un mecanismo para la solución de diferencias que operó desde 1947, pero también que el nuevo sistema lo ha mejorado, aumentando su operatividad y la confianza de los países en su capacidad de eliminar barreras indebidas al comercio. Prueba de ello es que con el sistema GATT se notificaron unas 6 diferencias anuales por término medio, mientras que con el sistema actual se ha constatado un ritmo de 40 diferencias por año, convirtiendo el OSD en el órgano más utilizado de la OMC.

La confianza ha aumentado entre los países desarrollados pero también, y de forma significativa, entre los países en desarrollo, que son ahora activos usuarios de un procedimiento que intenta resolver las controversias sin recurrir a la arbitraria unilateralidad que primaba en la etapa anterior del GATT. De hecho, el reto del procedimiento actual consiste en lograr que la neutralidad del derecho vaya reemplazando a la discrecionalidad de la política como una forma de solucionar los conflictos en materia de comercio.

El OSD depende directamente del Consejo General de la OMC, y aunque no tiene los atributos formales de un tribunal se ha convertido en la más alta instancia jurisdiccional en el ámbito del comercio internacional.

El sector agroalimentario forma parte de este marco institucional. Lo hace de manera específica sobre la base del Acuerdo sobre Agricultura y al Acuerdo de Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y también de forma genérica a través del GATT de 1994 y otros acuerdos de la Ronda Uruguay como el de Obstáculos Técnicos al Comercio, el del Comercio de Servicios o el de Licencias. Es por ello que el procedimiento de solución de diferencias es plenamente aplicable al comercio internacional de productos agroalimentarios.

El objetivo de este artículo consiste en explicar cómo la actuación del OSD está influyendo en el diseño de las políticas comercial y agraria de la UE en el ámbito

agroalimentario. Para ello se estructura en dos grandes apartados: en el primero se explica con detenimiento cuál es el procedimiento que sigue el OSD para dirimir los conflictos, y en el segundo se analizan algunos casos directamente relacionados con la UE y los productos agroalimentarios, con sus implicaciones sobre las políticas internas. En este apartado se trata de forma diferenciada el caso de plátano, por su carácter paradigmático, sus implicaciones políticas y estar casi cerrado.

2.- EL PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

En lo que se refiere estrictamente al sector agrario, en el marco del Acuerdo sobre Agricultura se creó el Comité de Agricultura, encargado de controlar la puesta en práctica de los compromisos adquiridos por los países firmantes del mismo y aumentar la transparencia de las políticas agrarias nacionales.

Este control se basa en un sistema de preguntas, notificaciones y contranotificaciones entre los países miembros, que tiene el objetivo de que los países informen sobre la forma en que están cumpliendo las obligaciones contraídas en materia de acceso al mercado interno de mercancías procedentes de otros países, de subsidios a las exportaciones y de la ayuda interna concedida al sector.

En el Comité se discuten las notificaciones y cualquier miembro puede pedir aclaraciones adicionales. De este modo, el Comité sirve no sólo como foro de discusión sino también, en algunas ocasiones, como instrumento de solución de problemas. A ello contribuye la posibilidad de pedir la intervención del Presidente del Comité, a modo de mediador, para resolver de forma amistosa cualquier situación de conflicto.

Si esta vía *informal* de discusiones y contactos no funciona, es necesario recurrir al procedimiento *formal* del OSD, sin que el recurso a la primera afecte en modo alguno al derecho de los países firmantes a acudir al procedimiento formal si así lo estiman oportuno.

La vía formal es el procedimiento de solución de diferencias de la OMC y se basa en los artículos XXII y XXIII del GATT. Sirve para resolver disputas no sólo en el seno del Acuerdo sobre Agricultura, sino que también integra la solución de controversias relacionadas con el Acuerdo de Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, los aspectos de propiedad intelectual que afectan al comercio (TRIPS), el Acuerdo Multifibras, el GATS (Acuerdo sobre el Comercio de Servicios) y otros. Se trata, en definitiva, del procedimiento general adoptado para resolver todo tipo de controversias entre países miembros de la OMC.

Las etapas de este procedimiento de solución de diferencias son las siguientes:

- Consultas
- Establecimiento de un Grupo Especial
- Examen del Grupo Especial
- Apelación
- Adopción de informes
- Aplicación

1. Consultas. Cualquier país puede solicitar consultas con otro país miembro si considera que una práctica comercial de éste le perjudica. La solicitud se notifica al OSD y éste la distribuye a todos los países miembros. De este modo, otros países con *intereses comerciales sustanciales* se pueden incorporar al proceso, tanto de manera plena como demandantes o con unos derechos que se reservan a las llamadas *terceras partes*. Las partes implicadas examinan entre ellas el problema, e incluso pueden

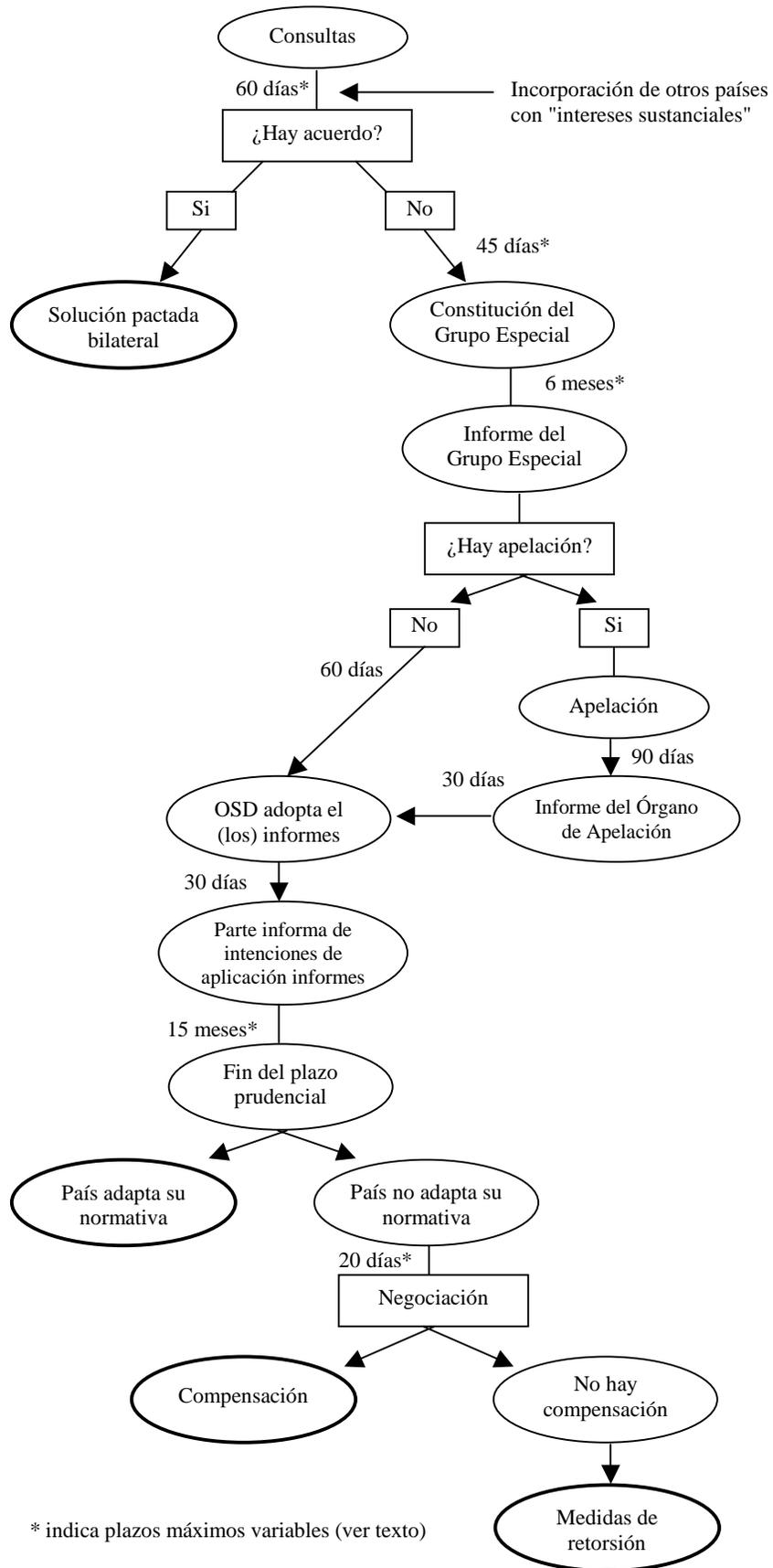
pedir la mediación del Director General de la OMC. Tienen 60 días desde la petición de consultas para llegar a un acuerdo satisfactorio, con unos límites de 10 días para que el país demandado responda a la petición de consultas y 30 días para celebrar la primera consulta. Estos plazos se pueden modificar o bien a la baja en caso de "urgencia" - especialmente cuando se trata de mercancías perecederas, entonces las consultas deben emprenderse antes de 10 días y llegar a acuerdo en un plazo de 20 días -, o bien al alza si están involucrados países en vías de desarrollo, que previsiblemente necesitan más tiempo para preparar adecuadamente el caso. Una vez cumplidos estos plazos, el país o países demandantes pueden solicitar al OSD el establecimiento de un Grupo Especial (*panel* en la jerga de la OMC).

2. Establecimiento de un Grupo Especial. El procedimiento exige que el OSD establezca el Grupo Especial a más tardar en la segunda reunión en la que se examine la solicitud - el país demandado puede "bloquear" el nombramiento sólo en la primera reunión - con un límite de 45 días, a menos que se decida por consenso no establecerlo. El Director General de la OMC, tras consultar con el Presidente del Consejo General y el del OSD, elige de 3 a 5 personas (generalmente tres) independientes, en base a su experiencia y a su conocimiento de la normativa o acuerdos que a juicio del reclamante se han incumplido.
3. Examen del Grupo Especial. El Grupo Especial celebra reuniones en las que las partes presentan sus informes, argumentos y alegaciones. El Grupo Especial puede solicitar ayuda a grupos de expertos (científicos, técnicos...) si lo considera necesario. En el plazo de 6 meses (3 en productos perecederos) debe emitir un informe definitivo, con conclusiones y recomendaciones, y distribuirlo a las partes en litigio. En las conclusiones, el Grupo Especial debe especificar claramente *qué normas* objeto de controversia del país demandado no son consistentes con la normativa de la OMC y recomendar, en ese caso, de *qué modo* debe modificarlas para asegurar su conformidad. En 60 días desde la emisión del informe el OSD debe *adoptarlo*, a no ser que alguna de las partes apele o que exista un consenso en contra de la adopción de los dictámenes del Grupo Especial.
4. Apelación. Ambas partes tienen derecho a apelar si están disconformes con el dictamen del Grupo Especial, pero sólo pueden invocar aspectos de *interpretación legal*. El Órgano de Apelación de la OMC consta de siete miembros y tres de ellos se ocupan del caso en litigio. El proceso de apelación no debe durar más de 90 días en ningún caso, considerándose razonable un plazo de 60 días.
5. Adopción de los informes. Las conclusiones del Órgano de Apelación y del Grupo Especial, o sólo las del Grupo Especial si no ha existido apelación, deben ser aceptadas de manera *incondicional* por las partes implicadas, disponiendo de 30 días el OSD para adoptarlas a menos que exista consenso en contra.
6. Aplicación. Una vez adoptado el informe, la parte interesada tiene 30 días para informar al OSD de sus intenciones con respecto a la aplicación de la recomendación, al objeto de adecuar su normativa interna a las reglas de la OMC. Si no es factible cumplir inmediatamente las recomendaciones, el OSD da un "plazo razonable" (normalmente de 15 meses como máximo) para hacerlo. Si el país en cuestión no modifica su legislación en este plazo, deberá entablar negociaciones con la otra parte de la controversia para encontrar un acuerdo en el que se negocien *compensaciones* en otros productos (como reducciones arancelarias). La compensación debe llegar en un plazo de 20 días desde que termina el "plazo prudencial". En caso de no llegarse a una compensación satisfactoria, el país perjudicado puede pedir al OSD autorización para suspender, con respecto a la otra parte, la aplicación de concesiones u otras

obligaciones contraídas con ella. Se trata de las *medidas de retorsión*, que deberán ser tomadas preferentemente en el mismo tipo de productos que los implicados en la controversia inicial. Si es imposible hacerlo así, se penalizarán otros productos pertenecientes al mismo acuerdo de los que integran la OMC, y si esta situación también es impracticable o resulta poco efectiva se pueden ver afectados productos que estén incluidos en otro acuerdo.

Adicionalmente a todo este proceso puede darse el caso de que las partes afectadas lleguen por sí solas a un acuerdo amistoso que desemboque en la retirada de la queja, aunque el procedimiento de solución de diferencias se encuentre ya en una fase avanzada. Esta posibilidad siempre existe porque encaja con el objetivo de la OMC de buscar una solución *positiva* de las diferencias, y porque anima a los países afectados a buscar una solución pactada y compatible con sus normas por medio de contactos bilaterales. Este tipo de solución informal "bilateral" es una situación que en la práctica se ha revelado bastante común y, obviamente, es más deseable que llegar a la aplicación de medidas de retorsión.

El siguiente gráfico muestra un esquema del procedimiento.



3.- CASOS RELEVANTES EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO

En este epígrafe vamos a revisar algunos casos de controversias comerciales relacionadas con el comercio de productos agroalimentarios en los que se ha visto envuelta la UE en los últimos años. Como veremos, la UE ha actuado en unos casos como demandante y en otros como demandada, y la solución (en los que ya están resueltos) ha sido de distinto signo para los intereses comunitarios. Se trata evidentemente de una muestra que pretende mostrar el alcance de las reclamaciones y la diversidad de situaciones.

- *La UE contra Chile por impuestos discriminatorios sobre bebidas importadas.* La demanda fue interpuesta el 4 de junio de 1997 por la UE al considerar que estos impuestos establecidos por Chile constituían un trato de favor de sus propios productos (en especial el *pisco*) frente a las bebidas alcohólicas importadas. Concretamente, la UE invocó el artículo III del GATT. Al no llegar a buen fin las consultas bilaterales, la UE solicitó el 3 de octubre de ese mismo año el establecimiento de un Grupo Especial que fue constituido formalmente el 18 de noviembre siguiente. Se personaron en esta causa como países terceros Canadá, Estados Unidos, México y Perú. Ante esta situación, Chile modificó su normativa, pero la UE consideró que todavía se vulneraba el GATT y de nuevo demandó al país sudamericano el 15 de diciembre del 97, participando en esta ocasión como terceros Canadá, Estados Unidos y Perú. El 9 de marzo de 1998 la UE solicitó el establecimiento de un Grupo Especial que, en virtud de los estatutos del Procedimiento, se consideró debía ser el mismo en ambos casos y cuyo informe no ha sido aún emitido.
- *Nueva Zelanda contra la UE por la asignación de los contingentes de importación de mantequilla neozelandesa al mercado europeo.* Nueva Zelanda consideró lesionados sus intereses al excluirse de este contingente consolidado en las listas anejas al GATT dos tipos de mantequillas e invocó los artículos II, X y XI del GATT, el artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el artículo 3 del Acuerdo para el Trámite de Licencias de Importación. La demanda se efectuó el 24 de marzo de 1997, personándose los Estados Unidos como terceros, y el 6 de noviembre solicitó el establecimiento de un Grupo Especial para este caso, grupo que fue establecido el 18 de noviembre del 97.
- *Brasil contra la UE por la interpretación del contingente arancelario en la importación de productos avícolas en trozos* que, según Brasil, vulnera el GATT y el Acuerdo para el Trámite de Licencias de Importación. En junio de 1997 se estableció un Grupo Especial y en una reunión del OSD del pasado 21 de octubre ambos países anunciaron que habían alcanzado un acuerdo, que debería entrar en vigor el 31 de marzo de 1999.
- *Canadá y Estados Unidos contra la UE por la prohibición de importar animales vivos y carnes tratadas con hormonas.* Se trata de un caso de gran relevancia por su duración, difusión y por ser el primer procedimiento en el que los reclamantes se basan en el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. El origen del conflicto data de 1989, cuando a raíz de la citada prohibición por parte de la entonces Comunidad Europea los Estados Unidos decidieron aplicar, a modo de sanción, un incremento de los derechos de aduana sobre una serie de productos agroalimentarios de la Comunidad Europea (carne de vacuno, café, bebidas de bajo contenido alcohólico, conservas de tomate y zumos de fruta) por valor de más de 90 millones de dólares.

Una vez entrado en vigor el Acuerdo de Marrakech, la UE protestó por las sanciones, al entender que se trataba de medidas de retorsión unilaterales contrarias al espíritu de dicho acuerdo. Desde la otra parte del Atlántico, Estados Unidos y Canadá entendían que la prohibición comunitaria era injustificable e incompatible con las reglas de la OMC, no sólo con el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias sino también con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre Agricultura.

A partir de estas quejas se crearon sendos Grupos Especiales el 20 de mayo y el 16 de octubre de 1996. Sus recomendaciones finales de agosto de 1997 fueron favorables a los intereses norteamericanos al considerar que la prohibición comunitaria era contraria al Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. La trascendencia de esta resolución radica en que ponía en cuestión el derecho de los Estados a establecer el nivel de protección sanitario interno. Previamente, los Estados Unidos habían suprimido las medidas de retorsión vigentes desde 1989.

La UE apeló ante el OSD dichas recomendaciones y el 16 de enero de 1998 el Órgano de Apelación emitió sus conclusiones, que fueron adoptadas por la OMC el 13 de febrero siguiente. En su informe, el Órgano de Apelación modificaba parcialmente las conclusiones del Grupo Especial y dejaba algunas opciones a la posición de la UE al reconocer que los países sí que pueden establecer el nivel de protección que deseen para sus consumidores, incluso si este es superior a las normas internacionales; cuando existen datos científicos que justifiquen tales precauciones; en su ausencia, el Órgano de Apelación coincidió con el Grupo Especial en que las medidas europeas son no conformes con el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

En esta situación la UE considera que si es capaz de justificar científicamente su embargo éste será aceptado por la OMC. Para lograrlo le ha pedido tiempo y un retraso en la aplicación de los dictámenes del OSD, lo que de hecho significa no tener que modificar su normativa de momento. La Comisión cree poder realizar en un plazo de tres o cuatro años los estudios científicos que demuestren que la carne tratada con hormonas para el crecimiento puede ser nociva para la salud humana, por el efecto cancerígeno de los anabolizantes y el riesgo de los residuos de estas sustancias sobre el hombre.

Estados Unidos por su parte considera que si en los diez años que ha durado el conflicto la UE ha sido incapaz de probar estas hipótesis no tiene sentido alargar más el asunto, por lo que defiende un plazo mucho más corto para que la prohibición que mantiene sea levantada.

Por el momento, la OMC ha concedido un plazo "razonable" de 15 meses para implementar las medidas, lo que significa que el 13 de mayo de 1999 podría ser necesaria la modificación de la legislación europea.

4.- EL CONFLICTO DEL PLATANO

El caso del plátano merece un epígrafe específico, tanto por el número y heterogeneidad de los países implicados como por la importancia de su mercado, la diversidad y complejidad de los argumentos jurídicos empleados y el estado avanzado - casi cerrado- en el que se encuentra.

Como el caso de las hormonas, se trata de un viejo pleito cuyo origen se halla en la época anterior a la creación de la OMC. En 1993 y 1994, cinco países latinoamericanos

(Guatemala, Costa Rica, Venezuela, Nicaragua y Colombia) presentaron una queja contra las limitaciones a las importaciones aplicadas a la llamada "banana dólar" (de origen centroamericano) por parte de algunos estados miembros de la CE (España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido) en su calidad de productores o en virtud de sus relaciones privilegiadas con los países del Acuerdo de Lomé o países ACP².

El Grupo Especial constituido a tal efecto concluyó que el trato preferente otorgado a los países ACP no estaba justificado, pero su informe no pudo ser adoptado, aun cuando la CE había variado su régimen de importación en julio de 1993. En 1994, todos los demandantes, excepto Guatemala, retiraron la queja a cambio de un incremento de sus contingentes y una rebaja de las tarifas, medidas que se plasmaron en el llamado Acuerdo Marco para el Banano (AMB). Este acuerdo, que fue incorporado por la UE a las listas anejas a la Ronda Uruguay, está vigente hasta el 31 de diciembre del 2002.

Guatemala, que se había quedado al margen del Acuerdo, presentó una nueva demanda en 1996, secundada por Ecuador, México, Honduras y Estados Unidos. En esta reclamación los demandantes invocaban que la UE había incumplido el GATT, el Acuerdo para el Trámite de Licencias de Importación, el Acuerdo sobre Agricultura y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios o GATS. Para analizar el régimen aplicable a la importación, venta y distribución del plátano por parte de la UE se creó un Grupo Especial el 8 de mayo de 1996. Tras casi 10 meses de deliberaciones, en abril de 1997 se distribuyeron sus conclusiones finales, en las que se determinaba que la UE incumplía algunos artículos del GATT y del GATS.

El 11 de junio de 1997 la UE apeló, pero su apelación no tuvo el efecto deseado, ya que el Órgano de Apelación respaldó prácticamente todas las constataciones del Grupo Especial.

Una vez adoptados los correspondientes dictámenes por parte del OSD el 25 de septiembre de 1997, la UE disponía de 15 meses para modificar su normativa. La nueva Organización Común de Mercado (OMC) aprobada en julio de 1998 modifica el régimen de licencias, la cuantía del contingente arancelario, los aranceles aplicados y el sistema de preferencias a los países ACP. Su entrada en vigor se ha producido el 1 de enero de 1999 y para la UE significa el cumplimiento con las normas de la OMC. Estados Unidos, sin embargo, no es de la misma opinión, ya que considera que la nueva OCM sigue siendo no conforme con las reglas de la OCM. Es por ello por lo que ha llegado a amenazar con aplicar medidas unilaterales de retorsión a una larga lista de productos europeos a los que se les elevarían los aranceles de entrada en Estados Unidos un 100%³.

La UE cree que es inaceptable y contraria a las normas de la OMC esta postura unilateral de Estados Unidos y ha amenazado con denunciarle ante esta organización si no retira su propuesta de sanciones. Las últimas noticias indican que Estados Unidos está dispuesto a aceptar que un nuevo Grupo Especial estudie en un breve período de tiempo si la nueva normativa europea es consistente o no con las normas de la OMC.

El caso del plátano es pertinente no sólo para ilustrar la importancia de la OMC como marco regulador del comercio sino también la importancia del OSD en la conformación de las políticas de los países miembros. El plátano es igualmente un buen ejemplo de decisiones controvertidas y cuestiones discutibles de procedimiento. Sin entrar a cuestionar la independencia y ecuanimidad del Grupo Especial y del Órgano de Apelación es necesario resaltar la *interpretación restrictiva* del Convenio de Lomé con los países ACP y la *inclusión forzada* del litigio en el ámbito del comercio de servicios. En este caso, la balanza se ha decantado a favor de los demandantes y en contra de los

intereses de la UE (y de los países ACP en cuestiones en las que existen "dudas razonables".

5.- CONCLUSIONES

Las conclusiones más importantes que se derivan de lo expuesto anteriormente son las siguientes:

- La *discrecionalidad* de los países miembros de la OMC para adoptar políticas con implicaciones comerciales está limitada por los acuerdos que constituyen la base jurídica de la OMC. Hemos visto algunos ejemplos recientes en los que la UE se ha visto (o se verá próximamente) obligada a modificar normas internas por ser incompatibles con el sistema OMC. En este contexto, el OSD se revela como un instrumento *poderoso* en el ámbito de las relaciones internacionales.
- La fortaleza del nuevo sistema radica en su legitimidad, que emana de la fijación por *consenso* de los procedimientos y las normas.
- Se trata además de un sistema que busca la *justicia* y la equidad, sin derechos de veto, lo que alumbra la esperanza de que el Derecho prime sobre la política.
- Su diseño permite asegurar su *operatividad y eficacia*, al estar los plazos de cada etapa claramente especificados y ser adoptadas las decisiones automáticamente, lo que explica que sea el órgano más activo de la OMC.
- Gran parte de las diferencias (alrededor de la cuarta parte) se resuelven antes de crearse los grupos especiales, de donde cabe colegir el carácter *disuasorio* de la institución.
- El caso del plátano ha revelado la existencia de puntos críticos no resueltos satisfactoriamente. Al menos desde la perspectiva comunitaria es evidente la necesidad de reforzar la estrategia negociadora y el papel ante la OMC para compensar la agresividad mostrada por Estados Unidos.
- En cualquier caso, conviene tener presente que la principal función de la OSD es jurídica y no económica. Le compete analizar la conformidad de las políticas comerciales con las reglas del comercio internacional dimanantes del GATT y de las rondas multilaterales, y no evaluar la eficiencia de las políticas u obligar a las partes a seguir las más eficientes.

Referencias

"El sector del plátano en la Unión Europea y su adaptación a la OMC"

Compés R., Aldanondo A. y García Alvarez-Coque, J.M. Revista Española de Economía Agraria, 181, 3/97

¹ Entre los países miembros están los pertenecientes a la Unión Europea, los Estados Unidos, Japón, Brasil, México, etc. Actualmente, otros grandes países como China y la Federación Rusa están negociando su adhesión a la OMC.

² Para profundizar en este caso y sus antecedentes ver Compés *et al.* (1997).

³ La lista incluye: diferentes tipos de queso, productos de panadería, zumos de frutas y vegetales no enriquecidos con vitaminas o minerales, vinos espumosos y otros vinos envasados en recipientes de dos litros o menos. También se verían perjudicados otros productos como cosméticos, mochilas, productos de papelería...