

Capítulo IV

PREOCUPACIÓN POR REBROTE DE PROTECCIONISMO EN LOS MERCADOS MUNDIALES**A. INTRODUCCIÓN**

A pocos meses de la decisiva Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio —que se celebrará en Hong Kong, China, del 13 al 18 de diciembre del 2005— la economía mundial muestra un peligroso incremento de las tendencias proteccionistas, sobre todo en las economías más industrializadas. Por ejemplo, el debate en Estados Unidos sobre el agravamiento del desequilibrio en cuenta corriente se ha ido vinculando cada vez más al aumento de las exportaciones chinas a ese mercado. Altas autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo del país han desplegado una batería de presiones para que las autoridades chinas revalúen su moneda ya que, de acuerdo con esta simplificada versión del problema, dicha revaluación facilitaría la corrección del desequilibrio externo de Estados Unidos. Aunque en el capítulo I de esta publicación se concluye que la idea no se condice con las cifras disponibles, en el Congreso norteamericano se han planteado propuestas unilaterales bastante drásticas en tal sentido. Estas, si bien no han sido aprobadas, contribuyen a crear una cierta inquietud acerca de la evolución de los intercambios entre China y Estados Unidos. Asimismo, ponen en duda la voluntad de los principales agentes políticos estadounidenses de encabezar la liberalización del comercio y, por consiguiente, dificultan un proceso que —más allá de los posibles costos de ajuste que pueda ser necesario asumir en la transición— tiene potenciales beneficios para todos los participantes.

Como en el caso de los textiles, en el contexto del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD), la pugna sobre las importaciones de azúcar fue una prueba simbólica para la capacidad del gobierno de Bush de cumplir con la promesa hecha a los países en desarrollo de liberalizar el comercio agrícola en las negociaciones de la Ronda de Doha. Si las tendencias proteccionistas y en favor de los intereses especiales nacionales hubieran triunfado y el tratado no hubiese sido ratificado, conseguir un acuerdo en la OMC en este ámbito hubiera resultado aún más difícil. De hecho, su aprobación por un muy estrecho margen levanta serias dudas en el mundo acerca de la voluntad del Congreso de los Estados Unidos tanto de reducir los subsidios agrícolas como de dar otros pasos difíciles desde el punto de vista político en acuerdos comerciales futuros, no solo en relación con las negociaciones en la OMC sino también con los tratados bilaterales con Tailandia, Sudáfrica, los países andinos y Panamá. Las enormes dificultades para alcanzar un acuerdo que tuvieron las pequeñas economías centroamericanas con estrechos vínculos con Estados Unidos —cuyas exportaciones totales anuales al mercado estadounidense equivalen a las procedentes de China en un mes— permiten prever lo difícil que será para otros países de la región conseguir la aprobación de tratados de libre comercio que les den un mayor acceso al mercado de este país.

Las negociaciones en la Ronda Doha, así como las diferencias y su solución —en casos tales como la demanda referente al algodón presentada por Brasil y la reforma relacionada con el programa del azúcar en la Unión Europea— fuerzan a los países industrializados a limitar los subsidios del compartimento ámbar (llamada “caja ámbar”). El desarrollo de la OMC hace más difícil para los países caracterizados por una marcada protección agrícola mantener los programas que se fundan sobre subsidios ligados a la producción. En este sentido, la agenda de Doha es una oportunidad única para abordar el proteccionismo de miembros de la OMC en sectores que son de gran interés para los países de

la región de América Latina y el Caribe, en particular el sector agrícola (incluidas la producción de azúcar, algodón y banano) y el textil y de prendas de vestir, entre otros.

En este contexto, el fin del Acuerdo sobre los Textiles y Vestidos, con la subsiguiente eliminación de los contingentes de acceso a los principales mercados, se ha reflejado un significativo incremento de las exportaciones chinas, tanto a Estados Unidos como a la Unión Europea. En ambos casos, esto desató un amplio abanico de protestas en los sectores productivos, así como reacciones públicas en el ámbito político y de las autoridades comerciales. Por otra parte, el debate del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos en el Congreso norteamericano ha puesto de relieve la magnitud del cabildeo del subsector agrícola azucarero, al que se han sumado voces del textil, esto es, de los dos rubros de mayor interés para las economías de Centroamérica y República Dominicana.

El sector agrícola es el ámbito fundamental del proteccionismo en las economías industrializadas y, al mismo tiempo, el centro de victorias de los países en desarrollo en contra de esta distorsión del comercio. Se destacan las resoluciones favorables del Órgano de Solución de Diferencias a las demandas de Brasil relativas a las subvenciones de la Unión Europea al azúcar y de Estados Unidos al algodón (OMC, 2002a, 2002b, 2002c y 2003a). Estos importantes logros trascienden su efecto en materia de empleo y crecimiento en los países en desarrollo. En primer lugar, los dictámenes de la OMC han fortalecido los argumentos de los países en desarrollo en materia de subsidios y apoyo interno a la agricultura en los países desarrollados. Esto cambia el punto de partida de la negociación, ya que ha quedado establecido que ciertos aspectos que podrían haber sido objeto de debate son incompatibles con la normativa y, por lo tanto, deben modificarse. En segundo lugar, dado que se trata de sectores sensibles de las economías demandadas, la OMC enfrenta un desafío importante en términos de credibilidad, hasta tanto no se aprecie una modificación de las políticas cuestionadas. Ello replantea el debate sobre la reforma al funcionamiento de su Órgano de Solución de Diferencias, orientada a garantizar la eficacia de las decisiones. Cabe notar que, en la actualidad, el gobierno perdedor tiene las opciones de ofrecer una compensación a cambio de su obligación de cambiar la normativa proteccionista o de soportar las medidas de retorsión, sobre todo en el caso de los países desarrollados, dotados de la capacidad económica necesaria para hacerlo (OMC, 2004b).¹

El problema inherente a la credibilidad y eficacia en los dictámenes de la OMC es particularmente severo cuando las partes involucradas son los principales agentes de la economía mundial y hacen denuncias mutuas de prácticas que violan los acuerdos multilaterales de la organización. Así por ejemplo, Estados Unidos y la Unión Europea mantienen prolongadas disputas comerciales en materia de carnes tratadas con hormonas y producción de acero (OMC, 1996a, 2002d, 2002e y 2004a). El ejemplo más reciente es el caso que enfrenta a las dos mayores compañías aéreas de fabricación de aviones civiles, Boeing y Airbus, y que promete ser el más extenso y complejo en la historia de la OMC.

En definitiva, las presiones proteccionistas no ceden y no se limitan a los sectores tradicionales como azúcar, algodón y textiles. También están presentes en sectores de la nueva economía, como la aeronáutica civil o los servicios. Un ejemplo de esto último es el debate en Estados Unidos sobre la contratación externa de servicios en India y la reciente victoria de Antigua y Barbuda contra el régimen proteccionista de Estados Unidos en los juegos de azar y apuestas. A continuación, se examinan estos casos.

¹ Por ejemplo, la Enmienda Byrd, la Ley antidumping de 1916 y el artículo 211 de la Ley ómnibus de asignaciones de 1998 han sido juzgadas como incompatibles con la normativa de la OMC pero aún no han sido modificadas por Estados Unidos.

B. CONSECUENCIAS DEL AUQUE DE LA PRODUCCIÓN DE ARTÍCULOS TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR TRAS EL FIN DEL ACUERDO SOBRE LOS TEXTILES Y EL VESTIDO

Las importaciones de artículos textiles y prendas de vestir chinas en Estados Unidos se elevaron drásticamente, más del 60% en el primer semestre del 2005 en comparación con el mismo período del año anterior. El volumen de las importaciones de algunas categorías “sensibles”—que se regían por el anterior sistema de contingentes o cuotas por países— entre otras la ropa interior, los pantalones de algodón y las camisas de punto de algodón, se triplicó o se cuadruplicó en términos del volumen. Esto se da en un contexto de relaciones comerciales bilaterales tensas, en el que el déficit comercial de Estados Unidos con China se elevó a la cifra sin precedentes de 162.000 millones de dólares en el último año, el mayor que haya registrado Estados Unidos con un socio comercial individual. El aumento de las exportaciones chinas fue en detrimento de la participación en las importaciones de Estados Unidos de artículos textiles y prendas de vestir de México y varios países de Centroamérica, entre otras economías de América Latina. En el primer bimestre del 2005, el déficit comercial de Estados Unidos con China siguió aumentando más rápidamente que su déficit comercial global.²

A raíz de esto, las empresas de fabricación de productos textiles y de prendas de vestir instaron al gobierno de Estados Unidos a volver a aplicar los contingentes a las importaciones procedentes de China, con el argumento de que, desde la eliminación de los contingentes globales el 1º de enero del 2005, los productos chinos habían inundado el mercado estadounidense.³ De acuerdo con el procedimiento normal, volver a aplicar los contingentes llevaría varios meses; mientras tanto, el aumento de la participación de las importaciones procedentes de China en el mercado de Estados Unidos supondría la fijación de contingentes que duplicarían o triplicarían a los anteriores. El 13 de mayo, el Comité para la Aplicación de Acuerdos sobre Textiles (CITA) anunció que recurriría a las salvaguardias en referencia a ciertas categorías de prendas de vestir que eran objeto de protección en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, a saber, 338/339, 347/348 y 352/652 y que, a partir del 26 de mayo, aplicaría salvaguardias a otras cuatro categorías de importaciones procedentes de China, esto es, hilados de algodón peinado (categoría 301); camisas de hombre y niño de algodón y fibras sintéticas, excepto las de punto (340/640); camisas y blusas de fibras sintéticas de punto (638/639); y pantalones de fibras sintéticas (647/648). A partir de la recepción de esta solicitud, el 27 de mayo del 2005, China ha debido limitar sus envíos a un nivel un 7,5% superior al del año anterior. Si no se llegara a una solución mutuamente satisfactoria dentro de un período de 90 días de consultas, Estados Unidos podría seguir aplicando estas limitaciones. En sentido estricto, los nuevos contingentes de importación de Estados Unidos no violan las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya que China aceptó la aplicación de salvaguardias hasta el 2008 como parte de las condiciones para su ingreso a la OMC en el 2001.

Los funcionarios europeos también consideraron alguna modalidad de restricciones al comercio para detener la enorme corriente de importación de artículos textiles y prendas de vestir chinas en la

² En los primeros cinco meses del 2005, el comercio de China con los Estados Unidos aumentó un 24,6% a 77.700 millones de dólares. El comercio de este país con la Unión Europea se elevó un 24,2%, a 81.800 millones de dólares, mientras que el intercambio con Japón ascendió a 70.200 millones. Las exportaciones de prendas de vestir chinas en ese mismo período ascendieron a 24.400 millones, a una tasa del 17,2% anual (*The Wall Street Journal*, 2005).

³ Según los informes, hay 665.000 puestos de trabajo en la industria textil y de confección de prendas de vestir en Estados Unidos, y la opinión pública teme que estos desaparezcan en unos pocos años. De acuerdo con el Consejo Nacional de Organizaciones Textiles, en el 2005 se perdieron 17.000 empleos tras el cierre de 11 plantas (*The New York Times*, 2005).

Unión Europea. Sobre la base de estadísticas de importaciones correspondientes al primer trimestre del 2005, la Comisión inició investigaciones acerca de 10 categorías de exportaciones de artículos textiles a la Unión Europea y comprobó que, en todos los casos, el volumen importado había superado los “niveles de alerta” definidos.⁴ Se estableció un grupo de trabajo especial para realizar una investigación rápida y exhaustiva al respecto. Tras una serie de arduas negociaciones, en un intento de evitar un enfrentamiento comercial, ambas partes acordaron el 10 de junio que, del 11 de junio del 2005 a fines del 2007, el aumento de las exportaciones de productos textiles chinos a la Unión Europea no superará una cifra entre el 8% y el 12,5% anual, a partir de una cantidad base especificada. En el 2008, la Unión Europea solo aplicará “con restricciones” del apartado c) del artículo 242, relativo a los textiles, del Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China a la OMC, que exige a China limitar las exportaciones de estos productos. En contrapartida, la Unión Europea acordó detener la investigación de las exportaciones chinas a su mercado de 10 artículos textiles, incluidos tela de algodón, camisetas, hilados de lino, sábanas, manteles y pantalones. Los medios de comunicación públicos de China realzaron la importancia de este acuerdo. Se destacó que el enfoque positivo de los 25 países que componen la Unión contrastaba radicalmente con el adoptado por Estados Unidos, que este bloque protegía los intereses de la industria textil china y le brindaba un entorno comercial estable a las empresas del país. En otros círculos chinos se expresó insatisfacción con el acuerdo, y se acusó al gobierno de haber cedido ante la presión extranjera.

Entre los países afectados por el auge de las exportaciones textiles chinas se encuentran algunos de América Latina. Alarmado por un alza del 58% en el primer trimestre del 2005 en comparación con el mismo período del año anterior de los rubros de calzado, textiles, teléfonos celulares y muebles, el Gobierno del Brasil también está considerando la posibilidad de aplicar salvaguardias para proteger a la industria nacional. De las 11 investigaciones en curso en mayo del 2005, dos se refieren a China, país al que corresponden la mayor parte de las medidas de antidumping y salvaguardia interpuestas, esto es, 11 de las 44 vigentes en mayo del 2005 (Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior, 2005). Las importaciones procedentes de China se han incrementado drásticamente desde que el gobierno reconoció a este país como economía de mercado, ya que este carácter dificulta la identificación de casos de dumping. Del mismo modo que Brasil, Argentina, que también reconoció a China como “economía de mercado”, empezó a aplicar medidas de salvaguardia en el sector textil. El Gobierno de Brasil podría sancionar dos normas al respecto, una relativa a los artículos textiles chinos y otra al resto de las importaciones procedentes de ese país.

La reimposición de contingentes es una medida que se difunde rápidamente. Turquía decidió aplicar contingentes de importación a los artículos textiles, para proteger a su considerable industria nacional del peligro que suponen las exportaciones de productos textiles y prendas de vestir chinos. Además de las salvaguardias, los productores se muestran cada vez más dispuestos a iniciar demandas de antidumping.

En general, las demandas de antidumping causan mayor inquietud que las salvaguardias, ya que estas últimas se aplican por un plazo más corto, mientras que los derechos antidumping pueden mantenerse cinco años o más. Por otra parte, la presentación de una demanda de antidumping es compleja y para que productores y trabajadores nacionales puedan apoyarla deben representar al menos el 25% de la producción del país.

Hasta ahora, se ha considerado que solo China e India se han beneficiado con la eliminación de los contingentes, a expensas de los países de ingreso medio, y no los países de bajos ingresos como

⁴ Las exportaciones de productos textiles chinos a la Unión Europea en los primeros cuatro meses del año aumentaron un 18% en comparación con el mismo período del 2004 (*El Mercurio*, 2005).

Bangladesh, Camboya, República Democrática Popular Lao, Mongolia, Nepal, Sri Lanka y Viet Nam. Esto obedece en cierto sentido a que muchos compradores no se abastecen en mayor medida en China debido al temor de que Estados Unidos y la Unión Europea vuelvan a aplicar contingentes de importación. De todas maneras, los precios de los productos están bajando, alrededor de un 12% en el caso de las importaciones de prendas de vestir chinas en el mercado de Estados Unidos y más de un 50% los de algunas categorías (FMI, 2005).

En China, la conciencia del problema que supondría la reimposición de contingentes por parte de Estados Unidos llevó incluso a la aplicación de un impuesto a las exportaciones de artículos textiles a fines del 2004. Sin embargo, sus efectos fueron reducidos, de modo que el gobierno se vio obligado a considerar, entre otras medidas más radicales, la imposición de precios mínimos a las exportaciones. En un intento de reducir las tensiones comerciales, las autoridades chinas anunciaron el 20 de mayo un aumento de los aranceles a las exportaciones de 74 tipos de artículos textiles y prendas de vestir a 1 yuan (el equivalente a 0,12 dólares) por unidad, lo que triplica el valor anterior de 0,3 yuan. No obstante, estas restricciones no se aplicarían a las categorías objeto de restricciones a las importaciones en el extranjero.

Más adelante, el 30 de mayo, las autoridades chinas decidieron revocar los aranceles a las exportaciones de varias categorías de artículos textiles y prendas de vestir, en respuesta a las restricciones a las importaciones aplicadas por Estados Unidos (*Bridges Weekly News Digest*, 2005).

Esto podría traer aparejada un resurgimiento de la limitación “voluntaria” de las exportaciones, mecanismo frecuente antes de que se acordara su supresión en la etapa final de la Ronda Uruguay. De acuerdo con este sistema, los países desarrollados, en vez de aplicar restricciones a las importaciones, presionaban a los exportadores para que limitaran sus ventas externas. La aplicación de impuestos sobre la exportación de textiles, fruto de la presión de la Unión Europea y Estados Unidos que supone el empleo de salvaguardias por parte de estos países, representa una variante de limitación voluntaria de las exportaciones.

Una coalición de 15 de los países en desarrollo más pobres ha formado un grupo de cabildeo en el Congreso de los Estados Unidos para presionar a favor de la adopción de un nuevo sistema de preferencias comerciales, que compensen la ventaja adquirida por China e India desde la supresión de los contingentes en materia de artículos textiles y prendas de vestir. Estos países se enfrentan a considerables desventajas en lo que respecta a la venta al mercado de Estados Unidos, no solo en comparación con los grandes países exportadores mencionados sino también en relación con países más pequeños de África y América Latina, que exportan varias categorías de prendas de vestir en régimen de franquicia arancelaria. Sin embargo, la aprobación de una nueva ley de preferencias comerciales, que cuenta con un cierto apoyo de los dos partidos en ambas cámaras del Congreso y de algunas empresas multinacionales, se enfrenta a varios obstáculos políticos.

La ventaja competitiva de China con respecto a América Latina y el Caribe es una de las razones por las que el gobierno de Bush trató de nivelar el terreno, de modo de apoyar a la industria nacional textil y de fabricación de prendas de vestir. Por este medio, la Casa Blanca pretendía lograr el apoyo del sector al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, que el Congreso ratificó a fines de julio, por un estrecho margen en ambas Cámaras (véanse más detalles en la sección C de este capítulo). De hecho, las empresas textiles de Estados Unidos que han trasladado gran parte de su producción a Centroamérica tienden a apoyar este acuerdo. Su ratificación consolidó el régimen de franquicia arancelaria en Estados Unidos para los productos del sector, que emplea a casi 400.000 personas (*Financial Times*, 2005a). También se entendió como una clara manifestación de la voluntad de Estados Unidos de tomar las difíciles decisiones necesarias para impulsar la liberalización

comercial a escala mundial, ya que el fracaso en este campo socavaría el protagonismo del país en las negociaciones de la Ronda de Doha. Si el Congreso no ratificara un tratado comercial de este tipo, otros países que están negociando con Estados Unidos dudarían de la conveniencia de otorgar concesiones en lo que respecta a productos “sensibles” desde el punto de vista político.

C. LAS NEGOCIACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA ACERCA DE SU RÉGIMEN CAMBIARIO

Las consecuencias de la diferencia comercial entre Estados Unidos y China en materia de artículos textiles y prendas de vestir se extienden a otro tema de controversia, a saber, el régimen cambiario de este último país. Algunos expertos y legisladores de Estados Unidos opinan que el país debería amenazar con aplicar un notable recargo sobre las importaciones procedentes de China. En abril, el Senado defendió, por 67 votos a favor y 33 en contra, una enmienda a una ley de asignación de fondos, por la cual se disponía una recarga del 27,5%.⁵ El Senador demócrata de Nueva York, Charles E. Schumer, retiró la enmienda, pero los dirigentes republicanos volvieron a presentarla a votación a fines de julio, ocasión en la que fue rechazada. El objetivo de la propuesta no era aplicar el impuesto sino persuadir a China de reevaluar su moneda, el yuan, un 25% o más.

Los que abogan por la modificación del régimen cambiario argumentan que la actual configuración del comercio mundial, basada en la ampliación del déficit comercial de Estados Unidos y del superávit de los países de Asia, es insostenible y reduce las fuentes de empleo y la producción de Estados Unidos y los países pobres de África y América Latina y el Caribe. El aumento de valor del yuan permitiría a otros países de Asia reevaluar sus monedas y a Estados Unidos disminuir su desequilibrio comercial. Hasta el presente, la inversión de las utilidades no distribuidas de las exportaciones en bonos del Tesoro de los Estados Unidos y otros valores en dólares por parte de China y el resto de los países asiáticos retroalimenta el doble déficit de Estados Unidos. En virtud de este mecanismo las tasas de interés de Estados Unidos se han mantenido bajas, la demanda de crédito de los hogares se ha visto fomentada y se ha impedido la apreciación de las monedas de los países de Asia. Una revaluación significativa del yuan, junto con la de las monedas de otros países de Asia, debería modificar este proceso y se traduciría en turbulencias en el sistema financiero internacional. Esto también afectaría las tasas de interés de la deuda externa de muchos países de América Latina y el Caribe.

Por casi dos años la diplomacia financiera del Secretario del Tesoro de los Estados Unidos ha estado orientada a persuadir a los dirigentes chinos de que permitir la flotación de su tipo de cambio de acuerdo con los mercados financieros mundiales redundaría en beneficio de China. Sin embargo, las consecuencias de una revaluación del yuan no pueden predecirse con certeza: la revaluación del tipo de cambio de China y de la mayoría del resto de los países de Asia no sería suficiente para estabilizar el desequilibrio comercial de Estados Unidos en un rango sostenible.

En un informe destinado al Congreso acerca de la economía internacional y las políticas cambiarias publicado el 17 de mayo del 2005 por el Tesoro de los Estados Unidos se concluyó que ninguno de los principales socios comerciales de Estados Unidos estuviese manipulando su tipo de

⁵ El Senador demócrata de Nueva York, Charles E. Schumer, junto con el Senador republicano de Carolina del Sur, Lindsey Graham sorprendieron a los funcionarios del gobierno al lograr apoyo de ambos partidos en el Senado para una medida por la que se amenazaba a China con imponer aranceles de hasta un 27,5% a sus productos si este país no modificaba su régimen cambiario.

cambio.⁶ El Secretario del Tesoro, John W. Snow, también recordó que el gobierno de Bush no estaba solicitando que en China se dispusiera de manera inmediata la plena flotación de la moneda en un mercado de capitales totalmente liberalizado. En su opinión, dada la insuficiente evolución del sector bancario chino, optar por un régimen de flotación plena, caracterizado por el libre movimiento de capitales, todavía no sería una medida prudente.⁷ Asimismo, una política cambiaria más flexible tampoco bastaría, por sí sola, para solucionar los desequilibrios de la economía. Sin embargo, de acuerdo con este punto de vista, los riesgos inherentes a la demora para modificar el régimen cambiario son de gran magnitud, no solo para la economía mundial sino también para China. Una política cambiaria independiente le facilitaría a este país lograr la estabilidad de precios, un crecimiento sostenido y una respuesta adecuadas a las conmociones de la economía.

Aunque el Gobierno de Estados Unidos invoca el interés de China en proceder a la revaluación del yuan, el tema supone también un serio problema para este país. Paul Krugman argumenta que la baja de las tasas de interés ha influido en gran medida en el auge del sector inmobiliario que, a su vez, alentó el gasto de los consumidores, ya que muchos propietarios han convertido el aumento del valor de las propiedades inmobiliarias en efectivo, mediante la refinanciación de las hipotecas (Krugman, 2005). La modificación de la política cambiaria china podría traducirse en el incremento de las tasas de interés de Estados Unidos y la brusca baja de los precios inmobiliarios. Esto podría acarrear quiebras de empresas, una contracción del empleo en la construcción y el descenso del gasto de los consumidores. Por ende, Krugman advierte que el Gobierno de Estados Unidos no está considerando debidamente las posibles consecuencias de que China acceda a su solicitud y permita la libre apreciación del yuan.

De acuerdo con el Tesoro de los Estados Unidos, el gobierno Chino ha manifestado claramente que se dispone a adoptar gradualmente un tipo de cambio flexible regido por las leyes del mercado y que ha tomado las medidas preparatorias necesarias a tales efectos. Sin embargo, varios miembros del Congreso y representantes del sector privado, que no comparten su opinión, son partidarios de seguir presionando a China para que adopte medidas de limitación voluntaria de inmediato. Según informes, las autoridades estadounidenses estaban esperando una revaluación del orden del 10%, mientras que algunos analistas piensan que China podría flexibilizar un poco la paridad con el dólar mediante una banda cambiaria o adoptar un sistema de canasta de divisas ponderada por el comercio, de un 2% a un 5%, como primera etapa hacia un tipo de cambio libre.⁸

⁶ De acuerdo con la Ley general de comercio y competitividad de Estados Unidos de 1988, el Secretario del Tesoro debe analizar, una vez por año, las políticas cambiarias de los países extranjeros, en consulta con el Fondo Monetario Internacional y determinar si estos países están manipulando su tipo de cambio con respecto al dólar con el propósito de impedir ajustes de su balanza de pagos o para lograr una ventaja competitiva en el comercio internacional.

⁷ Según la Comisión Estados Unidos-China, la adopción de un tipo de cambio flexible y una cuenta de capital plenamente abierta por parte de China se traduciría en turbulencias financieras, e incluso quizás en una depreciación del yuan. De hecho, el sistema financiero chino está poco desarrollado, de modo que la completa liberalización del movimiento de capitales, con la posibilidad para los residentes en china, de optar por colocar sus ahorros en el exterior, podría resultar en una masiva salida de capitales nacionales. Por lo tanto, la Comisión defiende la idea de que, a corto plazo, China debería reevaluar el ancla de su tipo de cambio y retomar el control de los capitales. Como parte de esta revaluación, China podría elegir una nueva ancla, sobre la base de una canasta de monedas en vez de limitarse al dólar (US-China Economic and Security Review Commission, 2005).

⁸ “Estados Unidos dice a China que revalúe el yuan 10 por ciento” (*Financial Times*, 2005b). “No espere un gran cambio en la política de tasas de intercambio, ni tampoco un efecto en la economía mundial” (*The Economist*, 2005).

El 21 de julio, el Banco Popular de China anunció una revaluación de un 2,1%, que permitió que el yuan se moviera dentro de un rango ajustado de un 0,3% desde el cierre del día anterior, sobre la base de una canasta de monedas de sus principales socios comerciales. En teoría, si la moneda china se aprecia todos los días hábiles hasta un límite de un 0,3%, podría acumular un alza contra el dólar estadounidense de hasta un 6% mensual, lo que supondría una revaluación significativa. De todas las maneras, esta política cambiaria no modifica la “flotación administrada” vigente desde 1994. Por ende, no tendría efectos notables inmediatos en lo que respecta a las corrientes comerciales entre China y sus mercados principales, ni cambiaría mucho las proyecciones de los inversionistas. Cabe notar que sí existe la posibilidad de que los inversionistas especulen con el yuan, mediante inversiones a gran escala en China, lo que podría crear presiones inflacionarias y burbujas de los precios de los activos. Mientras tanto, la revaluación de la moneda china podría beneficiar a América Latina y el Caribe a mediano plazo, ya que haría más competitivos los productos latinoamericanos y caribeños, no solo en el mercado chino sino también con relación a los productos de ese país con los que compiten en el mundo. Como se señaló en el capítulo I de este informe, de haberse mantenido intacta la paridad cambiaria del yuan y las monedas asiáticas respecto al dólar, la devaluación del dólar se habría traducido en la revaluación del euro y de las monedas latinoamericanas —en detrimento del dinamismo exportador y la capacidad de crecimiento de las economías respectivas— así como en una mayor carga de deuda externa, resultante de sucesivos incrementos de las tasas internacionales de interés.

El tono proteccionista del sector manufacturero de los Estados Unidos se ha extendido a otro campo. General Motors y Ford, cuyos bonos fueron calificados como “obligaciones de alto riesgo”, intensificaron el cabildeo, junto con otras asociaciones de industriales y agricultores afiliados a la “*Sound Dollar Coalition*” (coalición para un dólar justo), que representa al 90% del sector exportador. La coalición —de la que China era, hasta los últimos meses, el principal blanco de protestas— está ampliando su campaña y ya ha incluido a Japón y a la República de Corea entre los países que manipulan su tipo de cambio. Según la perspectiva de estas empresas, la principal causa de su pérdida de competitividad es el alto costo de la protección social en materia de servicios de salud, un tema que el gobierno tiene escaso interés en abordar en este momento.⁹ La mayor parte de las empresas extranjeras que fabrican automóviles en el país se encuentran en los estados del sur, cuyos representantes en el Congreso son, en su mayoría, republicanos. El hecho de que el ascenso de las ventas de automóviles fabricados en Estados Unidos por estas empresas cree empleo en estos estados vuelve a la mayoría republicana del Congreso menos proclive a tomar medidas ante la pérdida de puestos de trabajo en los estados del centro y el oeste del país.

D. EL CABILDEO DE LOS SUBSECTORES DEL AZÚCAR Y LOS TEXTILES EN CONTRA DE LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE REPÚBLICA DOMINICANA, CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS

El gobierno de Bush y los seis gobiernos de América Latina participantes realzaron la oportunidad política y comercial sin precedentes que representa el CAFTA-RD. Sin embargo, el Congreso de los Estados Unidos, que finalmente votó a favor del pacto el 27 de julio del 2005, no estaba convencido de

⁹ Los tres mayores fabricantes de autos de Estados Unidos, a los que corresponde el 74% de los vehículos que se producen en el país emplean 400.000 trabajadores en 74 plantas en 34 estados y compran el 80% de las partes que se fabrican en el país. Le brindan previsión social en materia de salud a más de 2 millones de ciudadanos, a un costo medio de 1.275 dólares por vehículo, mientras que los productores extranjeros que operan en Estados Unidos emplean 290.000 trabajadores y gastan 425 dólares por vehículo en servicios de salud.

esto. Los sindicatos, los productores de azúcar y muchas empresas textiles se oponían al tratado, con el argumento de que perjudicaría a los obreros y tendría efectos devastadores en varias ramas de actividad. Trabajadores y empresarios de varios países miembros del tratado también demostraron inquietud por los posibles efectos adversos e intentaron retardar el proceso de ratificación.

En Estados Unidos, las ramas de actividad a las que el acuerdo abriría nuevas oportunidades de exportación se convirtieron en sus principales defensores. Más de 50 grupos de los subsectores de producción avícola, de lácteos, frutas y otros productos, junto con ciertos fabricantes de productos manufacturados y proveedores de servicios, se manifestaron a favor del CAFTA-RD.¹⁰ Este apoyo obedeció al hecho de que el tratado supone el acceso a los países de Centroamérica en régimen de franquicia arancelaria del 80% de los bienes que produce Estados Unidos y de más de la mitad de los productos agrícolas que exporta el país, y de que la liberalización del sector de servicios favorece a los proveedores de tecnología de avanzada en los ámbitos bancario, de telecomunicaciones, energía, seguros y entretenimiento, entre otros (Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, 2004a).

A estos factores se le suman razones geográficas sociales y políticas que también favorecieron su aprobación. Centroamérica linda con México, que es miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por lo que un acuerdo puede considerarse la ampliación del otro. También obró a favor la presencia en Estados Unidos de numerosos inmigrantes de origen latino, así como que el acuerdo forme parte de la política exterior estadounidense hacia una región que ha sufrido conflictos civiles, levantamientos y violaciones a los derechos humanos. Actualmente, esta región es un socio comercial considerable de Estados Unidos, el segundo destino de sus exportaciones a América Latina después de México.¹¹ Los países de Centroamérica importaron casi 15.000 millones de dólares de productos estadounidenses en el 2003, cifra cercana a las correspondientes a otros socios comerciales industrializados del país, a saber, Francia (17.000 millones) e Italia (10.500 millones).¹² En lo que respecta a las importaciones de Estados Unidos, la región ocupa el decimoquinto lugar, con 16.800 millones de dólares en el 2003.¹³

Un tema muy controvertido que podría haber impedido la aprobación del CAFTA-RD por parte de Estados Unidos es el del azúcar. El sector azucarero opuso una notable resistencia a esta ratificación, con el argumento de que sería el principal perjudicado por este. De hecho, el tratado abriría el mercado estadounidense, extremadamente regulado, de este producto a las exportaciones de los países de Centroamérica y de República Dominicana. Aunque los sindicatos y empresarios textiles también se opusieron, los productores de azúcar dieron la batalla más decidida en contra del CAFTA-RD, amparados en la gran extensión geográfica que abarca esta actividad y su consiguiente importancia política —de los estados productores de caña como Lousiana y Florida a los que cultivan la remolacha como Idaho,

¹⁰ De acuerdo con la información de la Federación Estadounidense de Productores Agrícolas, se estima que el CAFTA-RD se traducirá en un aumento de las exportaciones del sector en un monto de 1.500 millones cuando se ponga en práctica (Representante de Comercio de los Estados Unidos, 2004d).

¹¹ El comercio recíproco de bienes entre Estados Unidos y los cinco países del CAFTA y República Dominicana ascendió a 31.900 millones en el 2003, una suma que ubica a estos países en el decimotercer lugar entre los mercados más importantes de los productos de Estados Unidos, en mejor posición que Brasil, Singapur y Australia. Esto significa que el mercado de Centroamérica es cuatro veces más grande que el de Chile, que firmó un tratado de libre comercio con Estados Unidos en el 2003. Los cinco países del CAFTA y República Dominicana son el segundo mercado de las exportaciones estadounidenses en América Latina, solo precedidos por México (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 2004).

¹² Según la Cámara de Comercio de los Estados Unidos (AMCHAM).

¹³ Oficina del Censo de los Estados Unidos, s/f.

Wyoming y Montana— y presionaron a sus representantes en el Congreso para que manifestaran su desaprobación con el tratado.

El cultivo del azúcar ha sido uno de los más protegidos en la agricultura de Estados Unidos, actividad que ha sido objeto de una intensa protección en general. Desde mediados del siglo XIX, el gobierno estadounidense ha tomado medidas para sostener el precio del azúcar y proteger a los productores nacionales; el programa vigente de apoyo a los precios es prácticamente imposible de modificar. Desde que, a mediados de la década de 1990, el Congreso de mayoría republicana empezó a oponerse a los subsidios a la producción agrícola, el cultivo de azúcar ha sido una de las pocas actividades cuya protección no se redujo. Como en el caso de los artículos textiles y las prendas de vestir en el contexto del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, la controversia en torno a las importaciones de azúcar fue una prueba simbólica para la capacidad del gobierno de Bush de ampliar la promesa hecha a los países en desarrollo de liberalizar el comercio de productos agrícolas, como parte de las negociaciones de la Ronda de Doha. Si, a raíz de las tendencias proteccionistas y en favor de los intereses especiales nacionales, el CAFTA-RD hubiera sido rechazado en el Congreso los Estados Unidos, el país se hubiera visto en dificultades para lograr un acuerdo mundial en el marco de la OMC.

Aunque varios miembros republicanos del Comité de Finanzas del Senado, en el que se inicia el tratamiento de los temas relacionados con el comercio y que refleja la opinión de la cámara respectiva, se manifestaron profundamente inquietos en lo relativo al azúcar, el comité se pronunció a favor de un proyecto de ley de aplicación del tratado por 11 votos a favor y 9 en contra el 14 de junio del 2005. Las opiniones estaban divididas de acuerdo con el partido político de los legisladores. El CAFTA-RD superó un nuevo obstáculo en el Congreso de los Estados Unidos el día siguiente, cuando logró una clara mayoría (25 votos a favor y 16 en contra) en el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes. Después de que los dos comités pertinentes votaron a favor del acuerdo, el gobierno de Bush decidió presentar la ley ante el Congreso. El Senado aprobó la ley por 54 votos a favor y 45 en contra el 30 de junio (*Inside US Trade*, 2005a). La batalla más dura se dio en la Cámara de Representantes. La aprobación, por 217 votos a favor y 215 en contra, en la madrugada del 27 de julio, representó un claro alivio para el gobierno de Bush y quienes propusieron el acuerdo. En la votación final, 25 representantes del partido republicano se pronunciaron en contra del acuerdo, mientras que solo 15 de los 202 demócratas optaron a favor de este. Su aprobación significó un pequeño aliento para la posición favorable a la liberalización del comercio y contribuyó en cierta medida contrarrestar la noción de que las fuerzas políticas proteccionistas dominan en el Congreso de los Estados Unidos. La ratificación del acuerdo por los respectivos poderes legislativos de República Dominicana, Costa Rica y Nicaragua está todavía pendiente.

Durante la campaña, el gobierno de Bush realizó una ininterrumpida labor para mantener las disposiciones relativas al azúcar del CAFTA-RD, dado que su modificación hubiera reducido el apoyo en los países centroamericanos, en los que muchos opinaban que de este tema dependía el éxito o fracaso del tratado. Como en el caso del azúcar, la enmienda para hacer más estrictas las disposiciones relativas al cumplimiento de las leyes laborales del CAFTA-RD que preconizaban ciertos legisladores hubiera exigido al gobierno renegociar la sección del acuerdo dedicada al tema.¹⁴

El tratado contó con el apoyo de varios sectores de actividad como el agroalimentario, cuyas exportaciones a los países del CAFTA-RD se elevarían 1.500 millones de dólares anuales a partir de la plena aplicación del tratado. Como contrapartida, el gobierno de Bush acordó exponer a los productores

¹⁴ El principal integrante demócrata del grupo, el Senador Max Baucus de Montana, se enfrentó a una gran presión en su estado y otros dos representantes republicanos, también de Montana, también se oponían al acuerdo.

estadounidenses de azúcar a una mayor competencia. Las medidas convenidas son moderadas: durante 15 años se prevé un aumento anual de los contingentes de importación de este producto de 153.140 toneladas, el equivalente aproximado al 1% de la producción de Estados Unidos.¹⁵ Según la opinión de los dirigentes del sector azucarero, esta importación alterará el equilibrio del programa de apoyo a los precios vigente, concebido para mantener el precio del producto mediante el control de su volumen en el mercado. Los críticos del CAFTA afirman que aun un aumento pequeño de la importación de azúcar supondrá una reducción de las cantidades fijadas para los cultivadores estadounidenses y, por consiguiente, de sus ingresos.

La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos proyecta una escasa variación del precio del azúcar estadounidense, de un 0,25% a un 1,2%, y afirma que es muy probable que incluso estas cifras estén algo sobreestimadas.¹⁶ Según esta opinión, los precios no deberían acusar cambios, ya que la ley de Estados Unidos prevé que el Departamento de Agricultura adecue el volumen de azúcar que los procesadores nacionales tienen permitido vender para compensar el pequeño incremento de las importaciones. Por ende, ni la oferta ni el precio de este producto deberían variar demasiado. El Departamento de Agricultura tiene la facultad de hacer estos ajustes de acuerdo con un programa de cuotas de comercialización internas. Cabe recordar que debido a este programa el precio del azúcar en Estados Unidos duplica o triplica al internacional. Los consumidores no aprecian el sistema, pero el grupo de cabildeo vinculado al sector azucarero lo defiende enérgicamente.

Este grupo de cabildeo, que aportó 3,2 millones de dólares a las campañas políticas en el 2004, ejerció una notable presión sobre el Congreso, para que vetase el CAFTA-RD.¹⁷ Hasta el momento, las contribuciones habían ayudado al sector a mantener los contingentes de importación en los últimos tres decenios, con el inherente descenso de las compras externas del 75%. Como ya se señaló, las importaciones de azúcar de Estados Unidos equivalen apenas al 10% del consumo del país, y los consumidores pagan prácticamente el doble del precio internacional del producto. El CAFTA-RD podría suponer una elevación de las importaciones de apenas un 1,2%, mientras que los beneficios para el sector en Centroamérica, en lo que respecta a los ingresos de los pequeños y medianos productores y al empleo, serán significativos (Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, s/f). En el caso del azúcar, una competencia justa debería traducirse en la baja de su precio en Estados Unidos lo que —independientemente de las ventajas en materia de bienestar que esto podría suponer para los consumidores— el sector azucarero percibe como amenaza.¹⁸ El mantenimiento del proteccionismo en el sector también tiene considerables consecuencias internas, ya que los productos de las actividades que emplean azúcar como materia prima se enfrentan a la competencia internacional en los mercados extranjeros, pero siguen pagando un precio excesivamente alto por el insumo en el ámbito nacional.

¹⁵ En el marco del CAFTA-RD, seis países verán ligeramente ampliados sus contingentes de acceso al mercado de azúcar de Estados Unidos: estos países pueden exportar actualmente 311.700 toneladas métricas de azúcar anuales a este país. En el primer año de vigencia del CAFTA-RD podrán exportar hasta 109.000 toneladas métricas adicionales y en el decimoquinto año de vigencia del tratado hasta 153.140 toneladas adicionales.

¹⁶ La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos llevó a cabo dos análisis económicos de las disposiciones del CAFTA-RD relativas al azúcar, sin tener en cuenta las cuotas de comercialización internas. En el primero de estos se supone una disminución de los precios del 0,25%, sobre la base de un descenso de los beneficios de la rama de actividad del 2,54%. En el segundo, se proyecta una baja inicial del precio del 0,8% y del 1,2% en 15 años.

¹⁷ Según el “Center for Representative Politics”, grupo de pesquisas de Washington D.C.

¹⁸ Como consecuencia, la Comisión Agrícola del Senado desea garantizar que el CAFTA no causaría esta baja de precio (*Inside U.S. Trade*, 2005b).

La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos hizo hincapié en que el programa de apoyo a los precios del azúcar y las cuotas de comercialización interna no formaban parte de los acuerdos de libre comercio. El gobierno ha reservado el tema del apoyo a la actividad agrícola nacional para su debate ante la OMC. En el CAFTA-RD, el azúcar recibe el mismo trato que cualquier otro producto. La Comisión subrayó que las disposiciones del tratado no afectarían a la tasa de los préstamos ligada al programa nacional de apoyo a los precios del azúcar, ni a ninguna otra medida que formara parte de este. Los tratados de libre comercio solo se refieren al acceso a los mercados, esto es, a los aranceles, los contingentes y las barreras no arancelarias. En el marco del CAFTA-RD se prevén aumentos moderados de los contingentes de importación de azúcar de los países miembros. La exclusión del azúcar del acuerdo, como en el caso del tratado de libre comercio con Australia, hubiera afectado negativamente a los intereses de Estados Unidos en los países de Centroamérica, dado que la eliminación de las considerables barreras comerciales de estos últimos representa significativas oportunidades de exportación para el país. Si Estados Unidos hubiera insistido en excluir este producto, las contrapartes hubieran respondido con la exclusión del maíz, los frijoles, la carne de cerdo, aves, los lácteos y otros productos que consideran “sensibles”. Por su parte, el Congreso no podía modificar los términos de un acuerdo de competencia del poder ejecutivo como el CAFTA-RD. En virtud de los procedimientos relativos a la Autoridad de Promoción del Comercio, el poder legislativo tiene solo la facultad de ratificar o rechazar los tratados comerciales, ya que, en caso contrario, los seis países signatarios no aprobarían el mismo acuerdo.

El cabildeo del sector del azúcar fue secundado por un proceso de igual intensidad por parte del sector textil, que también presionó al Congreso para mantener sus protecciones contra la competencia extranjera. Las disposiciones del acuerdo acerca de los productos textiles contienen reglas de origen restrictivas, que exigen el uso de materias primas fabricadas en Estados Unidos (Tratado CAFTA-RD, 2004). De acuerdo con estas reglas, para considerar que un artículo textil o prenda de vestir fabricada en Centroamérica o República Dominicana proviene de la región y que, por ende, puede ser objeto de preferencias de importación, debe producirse con materiales regionales. Por lo tanto, para acogerse a las preferencias, los artículos textiles exportados por Centroamérica o República Dominicana a Estados Unidos debe contener materiales textiles de este país, lo que eleva los costos de producción y anula el ahorro que supone la eliminación de aranceles y contingentes. Esto debilitará la competitividad de los productores de Centroamérica, sobre todo con relación a la notable competencia de los productos de China e India.

Muchos representantes republicanos de distritos textiles permanecieron indecisos por un algún tiempo o señalaron que votarían en contra del CAFTA-RD. Por consiguiente, el gobierno evaluó la conveniencia de concentrar sus esfuerzos en llegar a un acuerdo con los distritos productores de azúcar o los de textiles. Mientras tanto, el gobierno de Estados Unidos introdujo modificaciones en las disposiciones del tratado relativas a la elaboración de bolsillos y forros. Estos cambios se refieren a las reglas de origen del acuerdo y requieren, precisamente, que los bolsillos y forros de las prendas que sean objeto del régimen de franquicia arancelaria en Estados Unidos se hagan con telas fabricadas en este país o en Centroamérica (*Inside US Trade*, 2005c). Los acuerdos paralelos aún no han sido debatidos oficialmente en los seis países que se ven afectados por estas modificaciones. El gobierno de Estados Unidos también acordó plantear determinadas propuestas a sus socios del CAFTA-RD.¹⁹ Sin embargo, los

¹⁹ A modo de ejemplo, el gobierno de Bush llegó a un acuerdo con el de Nicaragua que deben aprobar todos los países miembros del CAFTA-RD. En virtud de este acuerdo y por un plazo de cinco años, Nicaragua podrá emplear el equivalente a 300 millones de metros cuadrados adicionales de telas de terceros países en la confección de prendas que podrán entrar en régimen de franquicia arancelaria a Estados Unidos. En contrapartida, Nicaragua se compromete a emplear esta preferencia arancelaria en una forma que minimice

opponentes del pacto sostuvieron que sería difícil que esa modificación adquiriera carácter legal, dado que la competencia para cambiar las reglas de origen le corresponde en último lugar al Congreso, y no al gobierno. Además, varios congresistas supeditaron su apoyo a la posibilidad de aplicar derechos compensatorios a los artículos textiles y prendas de vestir chinas.

Desde esta perspectiva, aunque el CAFTA-RD contiene disposiciones que mejoran el acceso a los mercados, no se trata de un tratado de libre comercio en términos plenamente igualitarios. Las restricciones se refieren sobre todo a los sectores que han sido objeto de proteccionismo por largo tiempo, y en los que los países de América Central tienen marcadas ventajas comparativas. Entre otras medidas proteccionistas se incluyen las siguientes: i) el programa de liberalización de aranceles para ciertos productos “sensibles” a la competencia extranjera; ii) contingentes para ciertos productos; iii) mecanismos específicos de salvaguardia; iv) requisitos de contenido local, y v) compensaciones para el azúcar, que remplazan al proceso de apertura del mercado. Cabe mencionar que, además del mecanismo general de salvaguardias previsto en el caso del azúcar en el capítulo 8 del tratado, también existe la posibilidad de aplicar salvaguardias específicas para los artículos textiles ante un brusco aumento de las importaciones de estos productos en el período de transición.²⁰ Los productos cuyos aranceles disminuirán gradualmente incluyen el algodón, la lana, las fundas de almohada y la ropa de cama y el cachemir. En lo que respecta al azúcar, el pacto mantiene la significativa limitación de los contingentes, así como aranceles extremadamente elevados, de los más altos del país (superiores al 100%), para las importaciones de volúmenes no previstos en los contingentes (CAFTA-RD, 2004). De acuerdo con el Representante de Comercio de los Estados Unidos, el arancel del azúcar no variará con la aprobación del CAFTA-RD, posición que sin dudas refleja la influencia política del sector azucarero del país (Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, 2004b). Como se mencionó, en el tratado se respalda el proteccionismo, mediante un “mecanismo de compensación”, esto es, pagos en efectivo a los exportadores de azúcar centroamericanos, a modo de resarcimiento por no brindarles el libre acceso al mercado de Estados Unidos.²¹ Se trata de una disposición diametralmente opuesta a la lógica del libre comercio, ya que se hacen pagos a cambio de no comerciar un producto.

cualquier posible daño económico a las empresas estadounidenses que venden telas a los países del CAFTA-RD para la confección de pantalones (*Inside US Trade*, 2005a).

²⁰ Esto es, según el artículo 3.23 del CAFTA-RD “Medidas de Salvaguardia Textil”, cuando “como resultado de la reducción o eliminación de un arancel estipulado en este Tratado, una mercancía textil o del vestido de otra Parte, está siendo importada al territorio de una Parte en cantidades tan elevadas en términos absolutos o relativos al mercado doméstico para esa mercancía, y en condiciones tales que causen un perjuicio grave o amenaza real del mismo a una rama de producción nacional (...)”.

²¹ En el artículo 3.16 del CAFTA-RD se dispone que “En cualquier año, Estados Unidos podrá, a su escogencia, aplicar un mecanismo que resulte en la compensación para los exportadores de mercancías con contenido de azúcar en lugar de proveer un tratamiento libre de aranceles para alguna o toda la cantidad de mercancías con contenido de azúcar (...)”

E. FALLO DEL ÓRGANO DE APELACIÓN DE LA OMC RESPECTO DEL RÉGIMEN DEL AZÚCAR EN LA UNIÓN EUROPEA

La decisión del Órgano de Apelación de la OMC en virtud de la cual se otorgó a la Unión Europea un plazo máximo de 15 meses para adaptar su régimen del azúcar a las normas del comercio mundial representa otra victoria para Brasil, tras el fracaso de una apelación similar de Estados Unidos en relación con los subsidios otorgados a la producción de algodón.

En esta controversia, Australia, Brasil y Tailandia denunciaron dos tipos de exportaciones de azúcar de la Unión Europea que recibían subsidios contrarios al Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC (OMC, 2002a, 2002b y 2003a). La primera de las demandas se refería a la exportación del “azúcar-C” o azúcar que supera los contingentes de producción y debe exportarse sin subsidios. En las demandas se alegaba que esas exportaciones recibían subsidios cruzados, provenientes de los beneficios extraordinarios obtenidos de la producción correspondiente a los contingentes A y B, esto es, que se trataba de subsidios a las exportaciones resultantes de la intervención gubernamental.²² Según el sistema vigente, el contingente total de 17,4 millones de toneladas, que se asigna entre los 25 Estados miembros y se divide en contingentes A (82%) y B (18%), corresponde a la demanda del mercado interno y a la exportación del contingente excedentario objeto de reintegros por exportaciones, respectivamente. La garantía de precios se aplica solamente a cantidades específicas (contingentes) de azúcar correspondientes a cada Estado miembro. La producción de azúcar que exceda el contingente no recibe apoyo y no puede comerciarse libremente dentro de la Unión. Este tipo de azúcar se considera azúcar C, debe exportarse sin recibir reintegros, por cuenta de los productores de azúcar y de remolacha azucarera. La segunda demanda se relacionaba con el reintegro por exportaciones de 1,6 millones de toneladas de azúcar, volumen equivalente a las importaciones preferenciales de la Unión Europea de los países de África, el Caribe y el Pacífico y la India.

El Grupo Especial de la OMC había comprobado que el volumen de las exportaciones de azúcar de la Unión Europea que es objeto de dumping triplica el nivel de exportaciones de azúcar subsidiado permitidas en el marco de las normas de la OMC. Cabe recordar que en la Ronda Uruguay, la Unión se comprometió a reducir sus exportaciones de azúcar subsidiado a un máximo de 1,3 millones de toneladas anuales, y que las exportaciones de la Comunidad Europea se elevaban a 4,1 millones de toneladas en la campaña de comercialización 2000/2001. El Grupo Especial también concluyó que, en 2004/2005, casi 2,1 millones de toneladas del azúcar que la Unión Europea no considera subsidiado, es decir de azúcar C, era realmente objeto de subsidios cruzados por parte del bloque. Asimismo, comprobó que la Unión Europea incumple los compromisos asumidos en el marco de la OMC al subsidiar la reexportación de una cantidad equivalente a las importaciones de azúcar de los países de África, el Caribe y el Pacífico y la India, esto es, 1,6 millones de toneladas. Estas exportaciones subsidiadas no están comprendidas en los compromisos de reducción de la Unión Europea y tampoco se encuentran dentro del nivel permitido de exportaciones subsidiadas.

El Órgano de Apelación confirmó las siguientes conclusiones del Grupo Especial: i) que la Nota I a la Sección II de la Parte IV de la Lista de las Comunidades Europeas, relativa al azúcar de los países de

²² Los contingentes de producción se establecieron para distribuir la producción de azúcar entre los Estados miembros de la Unión Europea y mantener a la producción total dentro de ciertos límites. Se fijaban a nivel de los Estados, de acuerdo con la cantidad máxima objeto de apoyo a los precios por medio de las compras de intervención. Los Estados miembros tenían la opción de producir más, pero la producción excedentaria debía venderse fuera de la Unión Europea.

África, el Caribe y el Pacífico y la India, no amplía o modifica de otro modo los niveles de compromiso de las Comunidades Europeas especificados en esta lista, y ii) que tanto la venta de remolacha C a precios bajos a los productores de azúcar como los subsidios cruzados relacionados con la producción de azúcar C, resultantes del funcionamiento del régimen del azúcar de las Comunidades Europeas, son subsidios a la exportación sujetos a los compromisos de reducción del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Por lo tanto, las Comunidades Europeas han estado brindando subsidios a volúmenes de azúcar que superaron la cantidad máxima de 1.273.500 toneladas anuales acordada.²³ El Órgano de Apelación recomendó que las Comunidades Europeas adapten a su régimen del azúcar a las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.²⁴ Una vez aceptado el informe del Órgano de Apelación, dentro de los 30 días a partir del fallo, la Unión Europea dispone de un plazo razonable para cumplir su recomendación. El Órgano de Apelación fijó un plazo máximo de 15 meses para tal fin, en vez del plazo original de 90 días que reclamaban Australia, Brasil y Tailandia.

La Comisión de la Unión Europea ya se había comprometido a reformar el régimen del mercado del azúcar de la Unión, pero es innegable que el fallo de la OMC aumentará la presión política para que concrete esta reforma. Cabe notar que las propuestas iniciales, publicadas en el verano del 2004, preveían una insuficiente reducción de las exportaciones. La Unión Europea supone que las reformas acarrearán significativas pérdidas de puestos de trabajo en el sector —una tendencia que se viene observando desde años anteriores— y una baja de su competitividad, lo que ha justificado la postergación de estas por varios años.²⁵ Sin embargo, se prevé que estas consecuencias negativas sean a corto plazo y que se vean compensadas por beneficios a largo plazo. Estos últimos consistirían en la reestructuración de un sistema obsoleto que descansa en prácticas comerciales desleales, de modo que el sector recupere niveles de competitividad, producción y empleo realmente sostenibles y deje de depender en gran medida de un régimen de apoyo público. Cabe notar que este régimen artificial ha permitido a la Unión Europea mantener por muchos años su carácter de mayor productor y tercer exportador mundial de azúcar, después de América del Sur y Centroamérica (CEPAL, 2000).

La reforma reducirá los precios internos y los contingentes, las exportaciones y los reintegros por este concepto y pondrá fin a la intervención, al tiempo que brindará la asistencia adecuada a los países exportadores de azúcar de África, el Caribe y el Pacífico que se vean afectados por la baja de los precios en la Unión Europea. Todos los cambios necesarios a la organización del mercado del azúcar de la Unión Europea para adecuarse al fallo estarían incluidos en las propuestas de reforma del sector de la Comisión publicadas el 22 de junio del 2005 y el inicio del proceso se fijó para julio. Para que todas las partes dispusieran del tiempo suficiente para adaptarse, la Comisión previó que los cambios se irían poniendo en práctica en un período de cuatro años.²⁶

²³ El Órgano de Apelación consideró que el Grupo Especial incurrió en error al no examinar las alegaciones de las partes reclamantes en función del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, pero que no estaba en condiciones de hacerlo.

²⁴ En el informe del Órgano de Apelación se afirma que la producción de azúcar C recibe un “pago a la exportación financiado en virtud de medidas gubernamentales” en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura, que regula los subsidios a las exportaciones objeto de reducción, como en el caso en el que los pagos a la exportación de un producto agrícola se financian por medio de actividades gubernamentales.

²⁵ En la última década, han desaparecido alrededor de 17.000 puestos de trabajo vinculados al sector. En 1990 existían en la Unión Europea 240 molinos de azúcar, de los que apenas quedaban 135 en el 2001 (Unión Europea, 2004).

²⁶ Los principales cambios que introducirá la reforma supondrán: i) una reducción del precio de apoyo institucional de 632 a 421 euros, en dos etapas, a lo largo de tres años; ii) el descenso del precio mínimo de la remolacha azucarera de 43,6 a 27,4 euros por tonelada en dos etapas, a lo largo de tres años; iii) el fin de la intervención pública, que será suplantada por un sistema de almacenamiento privado; iv) una disminución de 2,8 millones de

Los países de África, el Caribe y el Pacífico, que intervinieron como terceras partes en el proceso, argumentan que la satisfacción de las reclamaciones de los demandantes tendrá efectos adversos en sus exportaciones de azúcar a las Comunidades Europeas en el marco del Protocolo del Azúcar y en los beneficios económicos que se derivan de estas.²⁷ Según su punto de vista, el fallo del Órgano de Apelación tiene consecuencias sistémicas para los tres pilares (acceso a los mercados, ayuda interna y subvenciones a la exportación) del Acuerdo sobre la Agricultura y ha introducido un elemento de incertidumbre que es preciso abordar en la Ronda de Doha.

De acuerdo con las cifras de las Comunidades Europeas, en la Unión de los 15 países había más de 230.000 establecimientos en los que se cultivaba la remolacha azucarera. La mayoría se concentra en Alemania (21%), Italia (20%) y Francia (14%), países que reúnen la mitad de los productores. En los 15 países que constituían la Unión existían 135 plantas procesadoras y 6 refinerías, y con la ampliación del bloque se sumaron más de 100 plantas procesadoras (unas 70 en Polonia y 30 en los otros 6 nuevos Estados miembros productores). Asimismo, en los 15 países que integraban la Unión Europea, entre 1992/1993 y 2001/2002, el empleo en el sector bajó de 37.161 a 20.559 puestos, y se estima que en el 2012 habrán desaparecido aproximadamente 15.000 más, lo que representa una pérdida superior al 75%. En lo que respecta a la producción y el comercio internacional del sector, la Unión Europea de los 25 países representa el 14% de la producción mundial, el 13% del consumo, el 12% de las exportaciones y el 5% de las importaciones. La Unión es uno de los principales participantes en los mercados mundiales del azúcar pero sigue estando detrás de Brasil, que actualmente domina las exportaciones. Este país no subsidia los precios nacionales del azúcar, que son más altos que los del mercado mundial.

En resumen, cabe destacar que la decisión de la OMC contribuirá, por una parte, a presionar en favor de una reforma de la política comercial de la Unión Europea, orientada a lograr un comercio más competitivo en el sector del azúcar. Por otra, pondrá a Brasil y a los demás grandes exportadores en condiciones de aumentar significativamente su producción de azúcar, lo que traería aparejado un considerable descenso del precio internacional de este producto. Esto podría, a su vez, ir en detrimento de los países más pobres en vías de desarrollo, sobre todo de África y el Caribe —cuyas exportaciones de azúcar desempeñan un papel fundamental en su economía—, e incluso, podría alentarlos a aplicar medidas comerciales, como subsidios y otros mecanismos de apoyo público, para incrementar su producción.²⁸

toneladas del contingente de producción de Europa, de 17,2 a 14,6 millones de toneladas en cuatro años; v) una reducción de 2 millones de toneladas de las exportaciones subsidiadas, de 2,4 a 0,4 millones de toneladas; vi) la puesta en práctica de nuevos pagos desconectados de la producción para los productores de remolacha azucarera, orientados a compensar parcialmente (60%) la pérdida de ingresos; vii) el establecimiento de contingentes transferibles entre operadores de diferentes Estados miembros, y viii) la incorporación de un sistema de conversión productiva de 250 euros por tonelada para las empresas procesadoras que se retiren del sector.

²⁷ Barbados, Belice, Côte d'Ivoire, Fiji, Guyana, Jamaica, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Saint Kitts y Nevis, Swazilandia, la República Unida de Tanzania, y Trinidad y Tabago presentaron una un escrito conjunto en calidad de terceras partes, bajo el nombre de países ACP.

²⁸ La participación de Centroamérica en las exportaciones internacionales de azúcar se elevó al 16,8% en 1998/1999, año en el que fue solo superada por América del Sur (28,6%) y Europa (18,8%). En términos de producción, en ese período, el Caribe y México sumados se encontraron en el tercer lugar, detrás de América del Sur y Europa (CEPAL, 2000).

F. INFORME DEL GRUPO ESPECIAL SOBRE EL ALGODÓN

El 8 de septiembre del 2004, la OMC publicó el informe del Grupo Especial sobre el algodón (OSD, 2002c). Este Grupo Especial, que falló acerca de una demanda interpuesta por Brasil, concluyó que muchos de los programas de apoyo a la producción de algodón en Estados Unidos representan subsidios ilegales a las exportaciones, más elevados que los permitidos por las normas de la OMC. Asimismo, determinó que los programas de garantías de crédito de este país son otra forma de subvenciones a las exportaciones. En el informe se solicita a este país que deje sin efecto los subsidios prohibidos en el caso de varios productos, incluidos las habas de soya, el maíz y otras semillas oleaginosas. Asimismo, dado que se trata de una medida que infringe el artículo 3.1B del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Estados Unidos debe poner fin al subsidio a los productores nacionales que empleen algodón estadounidense, de manera inmediata o a más tardar dentro de seis meses a partir de la adopción del informe por parte del Órgano de Solución de Diferencias, el 1º de julio del 2005.

En concreto, el Grupo Especial determinó que: i) la “cláusula de paz” no ampara una serie de medidas adoptadas por Estados Unidos, incluidas las de apoyo interno y las garantías de crédito a la exportación;²⁹ ii) las garantías de crédito a la exportación de bienes básicos no consignados en la lista, como algodón, habas de soya y arroz, constituyen subsidios a la exportación y están prohibidos y iii) algunos programas de ayuda interna que aplica Estados Unidos, entre otros los pagos del programa de préstamos para la comercialización, que garantiza a los productores un precio de 0,52 dólares por libra de algodón (OMC, 2004h), los pagos anticíclicos, que compensan la diferencia entre el precio efectivo o precio de mercado y un precio indicativo fijado en 0,72 dólares por libra de algodón, los pagos de asistencia por pérdida de mercados y los pagos a los usuarios internos para la comercialización de la Fase 2³⁰ “contuvieron” el aumento de precios del algodón en el mercado mundial entre 1999 y el 2002, lo que causó serios perjuicios a los intereses del Brasil, y iv) los pagos a los exportadores de algodón de la Fase 2 son subsidios a la exportación prohibidos, que no caen bajo la protección de la cláusula de paz, y los pagos a los usuarios internos de la Fase 2 son subsidios de sustitución de importaciones, también prohibidos, ya que solo se refieren al algodón estadounidense.

Sin embargo, el Grupo Especial se pronunció a favor de Estados Unidos en algunos aspectos, entre otros los siguientes: i) Brasil no logró demostrar que los programas de apoyo interno tienen por efecto un aumento de la participación de Estados Unidos en el mercado mundial de algodón americano (*upland*); ii) algunos programas de ayuda interna de Estados Unidos, entre otros los pagos por contratos de producción flexible, los pagos directos y los pagos para seguros de cosechas, no han causado un perjuicio grave a los intereses del Brasil, dado que este país no pudo probar que estos programas han tenido un efecto significativo de contención del aumento de los precios en el mismo mercado mundial; iii) algunas de las garantías de crédito a la exportación de Estados Unidos no infringen las obligaciones de este país en el marco de la OMC, y iv) el Grupo Especial negó que los programas de ayuda interna de Estados Unidos hayan amenazado causar un “perjuicio grave” a los intereses del Brasil entre el 2003 y el 2004 (*Washington Trade Daily*, 2004). Se prevé que el fallo, confirmado por el Órgano de Apelación tras el recurso interpuesto por Estados Unidos, consolidará la posición de los países exportadores de productos agrícolas en las negociaciones comerciales mundiales de la Ronda de Doha. Dado que se proyecta que el

²⁹ La cláusula de paz se refiere al artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura (de la “debida moderación”), protege a los países que emplean subsidios pero cumplen con las normas de este acuerdo, de las demandas por incumplimiento de otros acuerdos de la OMC. Esta cláusula expiró a fines del 2003.

³⁰ Los pagos de la Fase 2 brindan financiación a las empresas estadounidenses que exportan o hilan el algodón (es decir, lo procesan en hilados y tejidos) para que compren algodón cultivado en Estados Unidos.

precio de los productos agrícolas se eleve a raíz de la supresión de estos programas, las consecuencias para los países de América Latina y el Caribe dependerán de su calidad de exportadores o importadores netos de estos bienes.

Aunque el plazo para retirar los subsidios prohibidos vencía en julio del 2005, no es probable que se produzcan cambios inmediatos en el programa, como señaló el Consejo Nacional del Algodón.³¹ En este caso, las partes pueden acordar un plazo de 15 meses para adecuarse a las normas de la OMC, que expiraría a mediados de junio del 2006. Se trata de un proceso de largo aliento, que exige la coordinación del Representante de Comercio y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, entre otras organizaciones públicas, y el sector privado. En este caso, es probable que Estados Unidos necesite más tiempo para cumplir con lo dispuesto por el Órgano de Apelación, dado que tiene que realizar cambios no solo en lo que respecta al sector del algodón sino también a la actividad agrícola en general. El 20 de abril del 2005, Estados Unidos hizo constar ante el Órgano de Solución de Diferencias su intención de cumplir con las recomendaciones del fallo e informó que ya empezó a evaluar las maneras de hacerlo. Mientras tanto, a los países en desarrollo les queda esperar los compromisos acerca de los subsidios a la agricultura que Estados Unidos pueda asumir en el marco del principio de que “nada estará acordado hasta que todo esté acordado” (*single undertaking*), fundamental para el éxito de la Ronda de Doha.

Cabe notar que el caso del algodón fue la primera demanda formal ante los ingentes subsidios agrícolas a este producto que aplican los países desarrollados en favor de sus productores, práctica que socava la competitividad de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo. Las victorias de estos últimos en el ámbito comercial internacional no se limitan al caso del algodón. Un mes después del fallo, el Órgano de Solución de Diferencias declaró ilegales otros subsidios agrícolas, a saber los destinados por la Unión Europea a la producción de azúcar, descritos en la sección anterior de este capítulo (OMC, 2002a, 2002b y 2003a). No es coincidencia que estos dos fallos hayan sido contrarios a la posición de la Unión Europea y Estados Unidos. Se trata de las economías que más subsidios aplican, tanto desde el punto de vista de su variedad como de los montos involucrados, lo que los hace objeto de la mayor cantidad de demandas en el marco de la OMC.

Estos dos fallos son precedentes esenciales para todos los casos acerca de los subsidios agrícolas de los países desarrollados que se traten en el marco del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Las demandas en materia de subsidios agrícolas han tendido a aumentar como consecuencia de la expiración de la “cláusula de paz”, que se insertó en el Acuerdo sobre la Agricultura en 1995 para brindar inmunidad legal temporaria a los países en estos casos. Cabe agregar que, de acuerdo con la “cláusula de paz”, los países solo gozaban de inmunidad para subsidios que no superaran el nivel de los que aplicaban en 1992, condición que no cumplían los empleados por la Unión Europea y Estados Unidos.³² El fin de esta protección legal, en la que se ampararon la mayor parte de los subsidios del mundo desarrollado en los últimos nueve años, junto con los precedentes de los fallos relativos al azúcar y el algodón, se traducirá probablemente en la intensificación de las reacciones y protestas de los países en desarrollo ante estas prácticas comerciales desleales. En este contexto, los países desarrollados tienen dos opciones, estos es, aceptar la competencia en un mercado internacional libre o crear otros mecanismos de protección. Dado que las barreras no arancelarias tenderán a aumentar para compensar el descenso de los aranceles en

³¹ De acuerdo con lo afirmado por representantes de esta institución, no se prevén cambios inmediatos del programa relativo al algodón en Estados Unidos, ya que llevará un tiempo evaluar que cambios deberían hacerse, si es que debería hacerse alguno. E incluso cuando esto se haya decidido, hacer cambios sustanciales a la política agrícola de Estados Unidos no será un proceso fácil (National Cotton Council of America, 2005).

³² Según el Departamento de Agricultura, Estados Unidos pagó a los productores de algodón 1.620 millones de dólares en 1992, y en 1999 y el 2001 superó esta cifra (2.300 millones y 2.060 millones, respectivamente).

años recientes, es previsible que quienes conciben las políticas comerciales redoblen sus esfuerzos para crear nuevas formas de barreras al comercio agrícola.

G. EL CUESTIONAMIENTO DEL RÉGIMEN DE ARANCELES A LA IMPORTACIÓN DEL BANANO EN LA UNIÓN EUROPEA

El banano ha sido uno de los productos agrícolas más sensibles desde que se fundó la Comunidad Europea y en 1990 representaba la única excepción en lo referente a la norma de libre circulación de bienes entre sus países miembros. El establecimiento de una organización común de mercados en el sector del plátano por parte del Consejo de la Unión en 1993 siempre fue un tema controvertido, que dio origen a varias diferencias comerciales tanto antes como después de la creación de la OMC.³³ La importancia del comercio internacional de este producto en la economía de varios países refleja la lucha en contra del proteccionismo en el sector, que resultó en varias demandas ante el Órgano de Solución de Diferencias, la primera de las cuales tuvo lugar en el primer año de funcionamiento de la OMC, 1995, 1996c, 1997b, 1999).

En términos del valor bruto de su producción, el banano es el cuarto cultivo alimentario más importante del mundo, después del arroz, el trigo y el maíz. La región de América Latina domina la economía mundial del banano, dado que exporta 2,7 millones de toneladas de esa fruta hacia Europa. De estas, 700.000 corresponden a Ecuador, que es el mayor exportador mundial (UITA, 2005). El comercio de este producto es el más importante de la economía ecuatoriana: es la principal fuente de ingreso de divisas después del petróleo, y sus ventas externas representan el 25% de las exportaciones. La población ligada a este sector supera 1.200.000 familias, en comparación con una fuerza laboral activa total de casi seis millones de personas (UITA, 2005). En términos generales, las exportaciones de banano a Europa procedentes de los países latinoamericanos están sujetas a un arancel de 75 euros (98 dólares) por tonelada si el volumen exportado está dentro del contingente previsto y de 680 euros (880 dólares) por tonelada si lo superan.³⁴ Esto representa un aumento de aproximadamente un 800%. Por su parte, los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) no pagan arancel dentro del contingente establecido.

El trato preferencial a estos países termina el 31 de diciembre del 2007. A partir de 1º de enero del 2006 deberá entrar en vigor el nuevo régimen exclusivamente arancelario de las Comunidades Europeas, conforme a lo establecido en la Decisión Ministerial de la OMC del 14 de noviembre del 2001 sobre el Acuerdo de Asociación ACP-CE (OMC, 2001a). Este hecho llevó a la Unión Europea a proponer la aplicación de un arancel único a partir de enero del 2006, de 230 euros (300 dólares) por tonelada, al banano procedente de América Latina. Según la Unión, este ayudaría a proteger los productores de esa

³³ Antes de 1993, cinco países latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela) ya habían presentado una queja en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio contra las limitaciones a las importaciones aplicadas al banano de origen centroamericano. En este caso, el Grupo Especial concluyó, sobre la base de los artículos I y XI de dicho acuerdo, que el trato preferente otorgado a los países de África, el Caribe y el Pacífico era ilegal.

³⁴ En la Decisión Ministerial de la OMC relativa al Acuerdo de Asociación ACP-CE se dispone que: "Tomando nota de que el arancel aplicado a los bananos importados dentro de los contingentes "A" y "B" no será superior a 75 euros por tonelada hasta que entre en vigor el nuevo régimen exclusivamente arancelario de la CE" (OMC, 2001a).

fruta de las Islas Canarias y de los países de África, el Caribe y el Pacífico, cuyas exportaciones de banano se ven exentas del pago de aranceles.³⁵

Desde el punto de vista de América Latina, este arancel causaría una pérdida de mercado del banano procedente de la región y entrañaría el despido de millones de trabajadores. Por consiguiente, los mayores productores latinoamericanos, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, y República Bolivariana de Venezuela, presentarán una solicitud de arbitraje ante la OMC, conforme a lo dispuesto en la Decisión Ministerial. Estos países alegan que la propuesta europea es discriminatoria y viola el compromiso de la Ronda de Doha, en el que se establece que los aranceles y demás tarifas no deben afectar los volúmenes de la fruta latinoamericana que ingresan al territorio europeo o, en el peor de los casos, no suponer una modificación de estos.³⁶ Según las naciones exportadoras latinoamericanas, el pago del arancel propuesto inevitablemente repercutiría en el precio final del banano, que sería mucho más alto que el del procedente de otras zonas, lo que iría en detrimento de su competitividad. Los árbitros de la OMC constataron que el arancel de 230 euros impediría a los productores latinoamericanos mantener su acceso a los mercados de la Unión. Esta tiene un plazo para presentar una nueva propuesta y, si no se llega a un acuerdo, la OMC deberá emitir otro fallo. Aunque hasta ahora no haya una decisión definitiva respecto a este caso de proteccionismo europeo, lo anterior demuestra la capacidad de los países latinoamericanos para unirse y negociar en bloque un arancel justo para un producto cuyas exportaciones constituyen una fuente importante de ingresos y de empleo.

H. SUBCONTRATACIÓN INTERNACIONAL

En Estados Unidos, la subcontratación internacional está convirtiéndose cada vez más en un tema político, a medida que demócratas y republicanos se embarcan en la campaña por “salvar” puestos de trabajo de los ciudadanos estadounidenses. Mientras que hasta hace algunos años esta modalidad se limitaba sobre todo a trabajos en el sector manufacturero, que requerían escasa capacitación, cada vez se difunde más a puestos de trabajo fuera de este sector, en ramas de actividad vinculadas a la tecnología y los servicios. En el 2004, la campaña para la elección presidencial transcurrió en un contexto adverso en materia de creación de empleo, de modo que el tema fue objeto de abundante atención. De hecho, el comienzo de la recesión en el 2000 impulsó un debate, con marcadas connotaciones políticas, acerca de los efectos de la subcontratación internacional en la economía de Estados Unidos y ha motivado numerosos estudios sobre los costos y beneficios de esta estrategia comercial.

No se trata de un fenómeno nuevo. De hecho, la baja de los costos del transporte en los últimos años ha hecho posible a las empresas separar la producción del consumo. En la última década y media China y otros países de Asia, pero también México y Brasil y algunas economías de Europa oriental, se han convertido en centros de producción de televisores, autos y otras manufacturas destinadas a los mercados de Estados Unidos, Europa y Japón. Lo que distingue a la ola de subcontratación más reciente

³⁵ En el párrafo 3 del artículo 36 y el Anexo V del Acuerdo de Asociación ACP-CE se exige la concesión de un trato arancelario preferencial a las exportaciones de productos originarios de los Estados de África el Caribe y el Pacífico.

³⁶ En la Decisión Ministerial de la OMC relativa al Acuerdo de Asociación ACP-CE se establece que: “Tomando nota de las seguridades dadas por las Partes en el Acuerdo de que cualquier reconsolidación del arancel de las CE sobre los bananos con arreglo a los procedimientos pertinentes previstos en el artículo XXVIII del GATT deberá tener como resultado el mantenimiento, al menos, del acceso total a los mercados para los proveedores de bananos NMF, y de su disposición a aceptar un control multilateral de la aplicación de este compromiso” (OMC, 2001a).

de las anteriores es que sectores de servicios anteriormente no transables se encuentran ahora sujetos a las mismas fuerzas que llevaron a trasladar al extranjero los empleos bien remunerados en el sector manufacturero y los caracterizados por una escasa especialización y bajos salarios (Gnuschke y otros, 2004, vol. 62). El perfeccionamiento de la tecnología ha permitido la estandarización de ciertos empleos en el sector de los servicios que requieren escasa capacitación, así como la difusión de Internet y de sistemas de telecomunicación baratos. La subcontratación permite a las empresas reducir sus costos, disponer de capacidad de trabajo las 24 horas y acceder a mercados en los que la mano de obra es más barata. El principal destino de la subcontratación internacional en el sector terciario es India, dada su oferta de fuerza laboral caracterizada por el buen nivel educativo, que habla inglés, posee capacidad técnica y aspira a menores salarios. A modo de ejemplo, el rango medio de salarios de un puesto de programador en India va de 5.880 a 11.000 dólares anuales, en comparación con remuneraciones de 60.000 a 80.000 dólares en Estados Unidos, de modo que este país encabeza, por una gran ventaja, la producción de software en el extranjero.

Aunque la subcontratación internacional permite a las empresas aumentar su actividad y los beneficios de sus accionistas, tiene efectos negativos directos en los empleados cuyos puestos se trasladan al extranjero, sobre todo en el sector de los servicios, el más afectado por esta práctica. De acuerdo con el *CIA World Factbook*, de los 10 billones de dólares del PIB de Estados Unidos, el 72,5% corresponde al sector terciario. En este sector están comprendidos los trabajadores de los centros de llamadas, los que desarrollan software y cualquier otro profesional de las tecnologías de la información y las comunicaciones cuyo puesto está siendo trasladado al extranjero.³⁷ De hecho, crece el debate acerca de la cantidad de empleos que se pierden como consecuencia directa de la subcontratación internacional, especialmente en los subsectores se ven más afectados por el fenómeno.³⁸

Es evidente que las consecuencias de esta tendencia son difíciles de determinar con exactitud, dado que las estimaciones a menudo se hacen con datos insuficientes y con un importante grado de inferencia. De acuerdo con ciertas opiniones, el tema ha trascendido porque la recuperación económica, fundada sobre todo en el incremento de la productividad, no ha traído aparejado un repunte equivalente del empleo, que crece muy lentamente. A principios de la década de 1990 también se registró una recuperación sin creación de empleo pero, cuando la transformación estructural completó su ciclo, hizo posible los años de auge de fines del decenio (Drezner, 2004). Proteger a la actividad económica de la subcontratación internacional solo va en detrimento de esta, ya que retrasa la necesaria adaptación de los trabajadores capacitados para mantener su competitividad. Por otra parte, los cambios en el ámbito de la producción de tecnología que eliminan puestos de trabajo para trasladarlos al extranjero también crean nuevos empleos. Quienes defienden la subcontratación internacional, o al menos critican la respuesta proteccionista, argumentan que el principal impulso del crecimiento está dado por el cambio tecnológico, que invariablemente suprime puestos de trabajo que requieren escasa o ninguna capacitación para crear nuevas oportunidades de empleo y especialización. De hecho, han surgido nuevos productos y procesos que requieren un mantenimiento directo, imposible de hacer desde el extranjero. Todavía, en pleno debate

³⁷ Según la Wharton School de la Universidad de Pennsylvania 440.000 empleos no manuales se perdieron del 2000 al 2004 debido a la subcontratación externa. Por su parte Forrester Research Inc. concluyó que esta cifra era de 300.000 y calculó que 3,3 millones de puestos se trasladarán al extranjero de aquí al 2015. International Data Corporation afirma que 23% de los empleos no manuales en el campo de la tecnología se cubrirán en el extranjero antes del 2007, un 5% hasta el 2003. De acuerdo con otros informes, la pérdida de puestos se elevaría a 600.000 anuales hasta el 2010 (Economy.com, Inc., 2005).

³⁸ En una investigación publicada por la Universidad de Columbia en abril del 2004 se menciona que los puestos de trabajo en la rama de actividad de los servicios que se trasladarán al exterior hasta el 2015 podrían elevarse a 3,3 millones (*Columbia journalism review*, 2004).

sobre la subcontratación internacional, el 90% de los empleos de Estados Unidos exigen una proximidad geográfica (Drezner, 2004).

En el 2004 se apreció en Estados Unidos un auge de la actividad legislativa orientada a impedir la subcontratación internacional pública. En Colorado, Wisconsin, Indiana y Minnesota, entre otros estados se adoptaron normas en tal sentido. El último caso fue la medida, conocida como Enmienda Thomas-Voinovich, aprobada en el Senado como parte de una Ley ómnibus de apropiaciones del 2003 por concepto de 328.000 millones de dólares según la cual las firmas privadas contratadas por el gobierno federal no pueden recurrir a la subcontratación internacional.³⁹

Los demócratas también presentaron un proyecto de ley al Senado (*Jobs for America Act*) en virtud del cual las empresas que trasladaran trabajos al extranjero se verían obligadas a comunicarlo antes a sus empleados y a la comunidad. Esta norma exigía que las empresas informaran acerca de la cantidad de puestos que se desplazarán, su destino y la razón para hacerlo, para evitar que las compañías que no protegieran los empleos locales en la misma medida que los del extranjero recibieran asistencia financiera del gobierno. En otras palabras, el objetivo de la medida era penalizar a las empresas que trasladaran empleo fuera de Estados Unidos. Para ilustrar el problema que esto supondría basta decir que Motorola, cuyos trabajadores locales fueron reducidos a solamente el 56% de su fuerza laboral, recibe casi 500 millones de dólares de préstamos directos y subsidios a los préstamos del Banco para las Exportaciones-Importaciones de los Estados Unidos (Ex-ImBank) (*Computer World*, 2004). Este proyecto de ley no reunió los votos suficientes para su aprobación. Algunos de los críticos de la iniciativa argumentaron que no solucionaría el problema de la pérdida de empleos que supone la subcontratación internacional a través de terceras empresas, ni el de la creación (en vez del traslado) de nuevos puestos de trabajo en el extranjero por parte de las empresas estadounidenses. A pesar de la notoria inquietud pública acerca de la pérdida de puestos de trabajo en el sector de las tecnologías de la información, la falta de respaldo para esta iniciativa demostró ampliamente el apoyo que tienen las grandes empresas estadounidenses en el Congreso.

En lo que respecta a la ley ómnibus de apropiaciones, los grupos de cabildeo vinculados a las tecnologías de la información hicieron saber su desacuerdo, y manifestaron que sus efectos serían limitados, dado que la subcontratación internacional no es habitual en el ámbito del gobierno federal. Las empresas de tecnologías de la información de Estados Unidos están más preocupadas ante la adopción de normas similares en el ámbito estatal, en el que los gobiernos se muestran más proclives a recurrir a la subcontratación internacional para subsanar problemas presupuestarios. En ciertos estados se están considerando otras formas de limitar la subcontratación privada.⁴⁰

³⁹ La Ley ómnibus de apropiaciones del 2003 contenía una disposición —introducida por la Enmienda Thomas-Voinovich— en virtud de la cual se impedía a ciertos órganos del gobierno la subcontratación de empresas extranjeras. En las nuevas normas federales se estipulaba que cualquier obra subcontratada por un organismo federal no podrá ser realizada fuera de Estados Unidos, salvo que el mismo trabajo ya haya sido hecho por empleados federales en el extranjero. Las restricciones a la subcontratación estuvieron vigentes solo hasta el año fiscal 2004, que finalizó el 30 de septiembre, y se limitaban a ciertos organismos federales, incluidos el Tesoro y el Departamento de Transporte.

⁴⁰ En el ámbito estatal se han aprobado disposiciones que dificultan la subcontratación internacional. En 16 estados se ratificaron normas de “derecho a la información”, que exigen a los centros de llamadas comunicar su ubicación a los clientes antes de llevar a cabo cualquier operación, lo que iría en detrimento de la imagen corporativa y las relaciones públicas de las empresas que subcontraten estos servicios en el exterior. La mayor parte de los grupos que se oponen a la subcontratación internacional hacen hincapié en los servicios de salud y financieros, y exigen que el gobierno limite la transmisión al exterior de los datos de los consumidores por parte de las empresas. Tanto en California como en Arizona se aprobaron normas en las que se declara ilegal el envío

Este tipo de normas podría tener efectos negativos imprevistos en el ámbito de las empresas de tecnología, en el caso de que ciertos países decidieran tomar represalias. Al respecto, el Primer Ministro de India declaró que su gobierno considera que se trata de medidas proteccionistas, que pueden traducirse en un deterioro de las negociaciones comerciales multilaterales. La asociación nacional de empresas de software y servicios de este país (Nasscom) dejó constancia de que, aunque los efectos de estas normas sean mínimos, suponen una evolución contraria a la creciente globalización del comercio, que beneficia a todos los participantes, así como al espíritu de libre comercio que fomenta la OMC (Kumara, 2004).

A pesar del discurso público de demócratas y republicanos, importantes sectores de ambos partidos son partidarios de la subcontratación internacional, ya que aumenta los beneficios de las mayores empresas. La Cámara de Comercio de los Estados Unidos e IBM, Dell, HP y Sun, entre otras empresas que brindan su apoyo a los dos principales partidos, se oponen a esta legislación. El gobierno de Bush, en su informe económico anual, elogió la subcontratación internacional como portadora de beneficios para la economía de Estados Unidos. Cabe recordar que, a pesar de la pérdida de muchos puestos de trabajo en el sector de la tecnología de la información durante la crisis del 2000 que afectó al sector, en el país el Congreso aumentó la asignación anual de visas H1-B, para la importación temporal de mano de obra extranjera capacitada.

En el medio de esta tensión social, el problema no ha sido únicamente la dificultad para llegar a una ley que pueda abordar tanto el interés de los trabajadores nacionales de mantener su trabajo como de las empresas de bajar los gastos laborales, sino también la que supone contrarrestar la falta de confianza en que una ley de este tipo pueda conciliar estas dos importantes necesidades de manera satisfactoria. Mientras que el Congreso no llegue a un consenso, se prevé el aumento de las protestas de las organizaciones sindicales y de los juicios fundados en una ley federal, el Programa federal de asistencia para la adaptación de actividades laborales (Trade Adjustment Assistance (TAA)), que brinda asistencia a los trabajadores que han perdido su empleo a raíz de la globalización del comercio. El debate se ve intensificado por el hecho de que este programa no abarca al sector de servicios, el más afectado por la subcontratación internacional.⁴¹ El hecho de que Estados Unidos se está transformando cada vez más en una economía de servicios presiona aún más al Congreso a encontrar una solución adecuada para ambas partes.

I. FALLO ACERCA DE LA ENMIENDA BYRD

El 31 de agosto del 2004, la OMC pronunció una sentencia que autoriza a ocho Estados miembros a tomar medidas de retorsión en contra de Estados Unidos, por un monto de hasta 150 millones de dólares, en vista de que este país ha incumplido sus obligaciones comerciales internacionales. En enero del 2003, la OMC falló que la Enmienda Byrd era ilegal y fijó un plazo, hasta diciembre del 2003, para que Estados Unidos adecuara su legislación a las normas de la OMC, cosa que el país no hizo (OSD, 2001a y 2001b). Por lo tanto, Brasil, Canadá, Chile, India, Japón, México, República de Corea y la Unión Europea

de la historia clínica de los pacientes fuera del país para su transcripción, mientras que en el primero de estos se ha restringido el de datos financieros.

⁴¹ Este programa se creó en 1962 para brindar capacitación, asesoramiento, asistencia, seguro de salud, descuentos impositivos, facilitar la búsqueda de trabajo y la reinserción laboral y la percepción de los beneficios de desempleo a los trabajadores que han perdido su trabajo como consecuencia de la globalización del comercio. Este programa sigue estando limitado a los trabajadores de las ramas de actividad manufacturera y agrícola y, según la opinión del gobierno, los trabajadores del sector del software no están comprendidos entre sus beneficiarios.

solicitaron autorización para aplicar derechos de importación adicionales a los productos procedentes de Estados Unidos o a suspender otras obligaciones que tuvieran con ese país. La Organización Mundial del Comercio autorizó la aplicación de estas medidas hasta el monto mencionado de 150 millones de dólares.⁴²

La enmienda Byrd corresponde a la Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones, del 28 de octubre del 2000. De acuerdo con esta norma, el gobierno de Estados Unidos distribuye los derechos antidumping y compensatorios recaudados por el Servicio de Aduanas entre las empresas estadounidenses que hayan presentado los casos de investigación de prácticas de dumping por parte de empresas extranjeras (Unión Europea, 2003). Esto significa que las empresas que denuncian casos de comercio desleal ante las autoridades estadounidenses no solo se benefician con la aplicación de derechos antidumping y compensatorios a los productos importados que compiten con los suyos sino también de pagos directos del gobierno de Estados Unidos derivados de la recaudación de estos impuestos. De acuerdo con el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, los desembolsos a los productores por este concepto se elevaron a 231 millones de dólares en el 2001, 330 millones en el 2002, 240 millones en el 2003 y 284 millones en el 2004. Asimismo, la compensación a los demandantes supone un incentivo financiero adicional para denunciar los casos. En otras palabras, al excluir de la compensación a las empresas que no apoyan las denuncias, la ley las estimula a cambiar su postura, con el fin de mantener su derecho a recibir compensaciones.

Para tener derecho a recibir pagos compensatorios en el marco de la enmienda Byrd se deben dar las condiciones siguientes: i) que la empresa nacional haya apoyado una petición de investigación para la imposición de derechos antidumping y compensatorios; ii) que se haya constatado la existencia de dumping o subsidios, así como del daño y del vínculo causal entre ambos; y iii) que la empresa nacional haya incurrido en uno de los gastos previstos en la norma, tras la aprobación de una constatación de un derecho antidumping o una orden de establecimiento de un derecho antidumping o compensatorio (OMC, 2002f).

En su fallo, la OMC calculó el monto de los derechos de importación adicionales y de otras contramedidas sobre la base de los pagos compensatorios realizados a las empresas estadounidenses en la última distribución anual del monto recaudado por el gobierno. En concreto, las medidas de retorsión autorizadas se calcularon sobre la base de los efectos en el comercio de las últimas distribuciones de derechos antidumping y compensatorios pagados por las empresas de cada Estado miembro. Por lo tanto, Brasil, Canadá, Chile, India, Japón, México, República de Corea y la Unión Europea están autorizados a aplicar medidas de retorsión que asciendan hasta un 72% del monto de los derechos antidumping y compensatorios aplicados por Estados Unidos a sus respectivas exportaciones y distribuidos en virtud de la enmienda Byrd, de acuerdo con el modelo económico desarrollado por el árbitro de la OMC para medir los efectos de la ley estadounidense en sus socios comerciales. La Unión Europea, Canadá y México ya han empezado a aplicar medidas de retorsión, y Japón anunció que aplicaría aranceles del 15% a

⁴² Según las normas de la OMC, en caso de incumplimiento por parte de un miembro de las recomendaciones y resoluciones resultantes de un procedimiento de solución de diferencias, los demandantes que deseen ejercer su derecho a aplicar medidas de retorsión deben solicitar la autorización del Órgano de Solución de Diferencias, de acuerdo con el párrafo 6 del artículo 22 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias. El 26 de enero del 2004, el Órgano de Solución de Diferencias consideró las peticiones en tal sentido de Brasil, Canadá, Chile, India, Japón, México, República de Corea y la Unión Europea y el 31 de agosto del 2004, el árbitro de la OMC falló que estos países estaban autorizados a tomar medidas de retorsión en contra de Estados Unidos.

15 productos estadounidenses a partir del 1° de septiembre. Cabe notar que según el arbitraje, Japón está autorizado a aplicar medidas por concepto de 51 millones de dólares anuales.⁴³

Como se mencionó, los países demandantes sostienen que la exclusión de la compensación a las empresas y sindicatos que no apoyan las denuncias los incita a apoyarlas con el único fin de mantener su derecho a recibir compensaciones. Es innegable que la posibilidad de recibir un pago por apoyar una petición le quita imparcialidad al proceso y parece haberse traducido en un aumento de las solicitudes de aplicación de medidas antidumping por parte de los productores estadounidenses (Center for Trade Policy Studies, 2004). Por lo tanto, dado que los fondos recaudados por concepto de antidumping se distribuyen entre los demandantes que se hayan visto afectados por el dumping, las empresas extranjeras terminan por subsidiar a sus competidoras, en detrimento de la competitividad de sus propios productos (Center for Trade Policy Studies, 2004). Esto se ve agravado por el hecho de que el Congreso de los Estados Unidos se opone firmemente a dejar sin efecto la Enmienda, y no parece dispuesto a ceder a corto plazo.

Aunque se trató de una clara victoria para los países víctimas de esta ley proteccionista de Estados Unidos, la resolución de la OMC pone de manifiesto alguna de las deficiencias de esta organización, a saber, las dudas acerca de la eficacia de su sistema de solución de diferencias y de las reales consecuencias de la influencia política de algunos de sus países miembros. Como se ha visto hasta ahora, las de retorsión autorizadas por la OMC no han logrado su objetivo. Estados Unidos no ha modificado aún la norma, y se advierte que los exportadores del país están en condiciones de afrontar los nuevos aranceles adoptados como forma de retorsión. Considerando que cualquier miembro de la OMC tiene el derecho de ignorar las recomendaciones del Órgano de Solución de Diferencias y soportar las medidas de retorsión comercial que sus contrapartes puedan tomar, el sistema multilateral parece ser “vinculante” solo para algunos de sus miembros, mientras que otros aparentan estar “por encima” de este. Este caso, que se suma a una larga lista de victorias en el marco de la OMC en contra de Estados Unidos, puede contribuir a erosionar el apoyo del gobierno y el Congreso de este país a esta organización, para no mencionar las posibles consecuencias para el futuro del sistema comercial mundial. Lo único que se puede afirmar es que esto representa un obstáculo para un mercado mundial justo y equilibrado, un tema objeto de intenso debate en la Ronda de Doha.

J. DIFERENCIA SOBRE EL SUMINISTRO TRANSFRONTERIZO DE SERVICIOS DE JUEGOS DE AZAR Y APUESTAS

Esta diferencia supuso el enfrentamiento del pequeño estado insular de Antigua y Barbuda con el gigante económico mundial que es Estados Unidos y fue la primera diferencia ante la OMC en referirse al comercio electrónico (OMC, 2004c; 2003b). El Órgano de Apelaciones confirmó la decisión anterior del Grupo Especial contraria a Estados Unidos, que afirmaba que su prohibición del suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas por Internet no violaba sus obligaciones en el marco de la OMC porque respondía a la protección de la moral pública. La importancia de esta resolución radica en que podría tener amplias consecuencias en las normas de Doha, al establecer una norma en lo que respecta a las concesiones en el campo de los servicios. El caso podría impedir, en último término,

⁴³ Canadá notificó al Órgano de Solución de Diferencias que, a partir del 1° de mayo del 2005, suspenderá concesiones y obligaciones relacionadas con la importación de ciertos productos. En el primer año, aplicará un derecho adicional ad valorem del 15 % a los productos provenientes de Estados Unidos listados en el anexo. Esta suspensión supone un valor anual inferior a los 11,16 millones de dólares autorizados por el árbitro. Véase el documento (International Trade Canada, 2005).

que Estados Unidos y el resto de los miembros de la OMC sigan definiendo por sí solos en qué consiste la apertura de mercado en ciertos sectores (*Inside US Trade*, 2004). Cabe notar que Estados Unidos basó su apelación en contra de los juegos de azar y apuestas por Internet en la declaración de que, al momento de firmar el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) no consideró que estos estuvieran comprendidos dentro del comercio internacional de servicios (USTR, 2004).

Antigua y Barbuda inició el procedimiento en contra de Estados Unidos ante la OMC porque este país se negaba a permitir a las empresas del primero que prestaran servicios de juegos de azar y apuestas por Internet a clientes estadounidenses. En el fallo se deja sentado que en la Lista de los Estados Unidos anexa al AGCS de la Ronda Uruguay se permitía el suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas y que, por ende, el país no tiene derecho a impedirles el acceso a su mercado. Estados Unidos se opuso firmemente a esta decisión, con el argumento de que había empleado una clasificación de servicios modificada, que excluía cualquier compromiso acerca de servicios de juegos de azar y apuestas. En el informe del Grupo Especial de la OMC, que se hizo público el 10 de noviembre del 2004 se rechaza este argumento, sobre la base de que los países miembros no tienen la potestad de alterar los sistemas de clasificación en tal sentido. En enero del 2005, Estados Unidos declaró que apelaría el fallo, sobre la base de que, la ley estadounidense prohíbe el comercio de servicios de juegos de azar y apuestas entre los estados del país. Asimismo, argumentó que la categoría de juegos de azar y apuestas quedaba comprendida dentro de las excepciones del AGCS en materia de servicios deportivos.

El 7 de abril del 2005, el Órgano de Apelación de la OMC se pronunció al respecto. Aunque su fallo no confirmó todas las constataciones y conclusiones del informe del Grupo Especial, sí concordó con este en los siguientes dos temas fundamentales, a saber: i) que Estados Unidos asumió compromisos específicos sobre el suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas en el marco del AGCS, y ii) que las leyes actuales que regulan suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas no son necesarias para proteger la moral pública.

Respecto del primero de estos aspectos, el Órgano de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial de que el compromiso sobre el acceso al mercado de Estados Unidos incluido en el AGCS relativo a “otros servicios de esparcimiento” incluía los servicios de juegos de azar y apuestas. El Órgano también ratificó que las restricciones dispuestas en las tres leyes federales de Estados Unidos relativas a los medios de suministrar servicios de juegos de azar y apuestas impedían al país brindar a los servicios y proveedores de servicios del país del Caribe un trato no menos favorable que el previsto en la Lista de los Estados Unidos del AGCS. Sin embargo, revocó la constatación de que ocho leyes estatales de Estados Unidos eran incompatibles con las obligaciones que corresponden al país en virtud de los compromisos del AGCS.

El otro ámbito de desacuerdo entre los fallos del Grupo Especial y el Órgano de Apelación estuvo vinculado a la moral pública.⁴⁴ Se debatía si Estados Unidos puede invocar una excepción a sus obligaciones en el marco del AGCS por razones de moral pública, dado que los juegos de azar y las apuestas, incluso en Internet, están tan extendidos en el país. Se debatía también si, como resulta difícil

⁴⁴ El Órgano de Apelación no concordó con el razonamiento del Grupo Especial según el cual Estados Unidos no pudo brindó las pruebas necesarias de que estas disposiciones estuvieran comprendidas en la defensa correspondiente a la cláusula de moral pública del AGCS en la jurisprudencia de la OMC por no haber entablado consultas con Antigua y Barbuda. Según la opinión del Órgano de Apelación, “entablar consultas con Antigua con vistas a alcanzar una solución negociada (...) no era una alternativa que el Grupo Especial pudiera considerar adecuadamente porque las consultas, por definición, constituyen un proceso cuyos resultados son inciertos y que, por lo tanto, no pueden compararse con las medidas en litigio en este caso”.

prohibir el suministro transfronterizo de juegos de azar y apuestas, Estados Unidos y el resto de los países deberían intentar regularlo en vez de prohibirlo. La OMC nunca había emitido un fallo acerca de los requisitos para acogerse a la excepción fundada en la moral pública. Aunque Estados Unidos argumentó que el Grupo Especial no necesitaba entrar en la cuestión de la moral pública, brindó pruebas suficientes de que la prohibición de los juegos de azar y apuestas transfronterizos protege la moral pública y, por ende, se halla exenta de las obligaciones en el marco de la OMC. Al revocar la constatación del Grupo Especial, el Órgano de Apelación concluyó que la única incoherencia con la defensa de Estados Unidos, amparada en la cláusula de moral pública del AGCS, proviene del hecho de que el país no ha demostrado que las prohibiciones incorporadas en las medidas en cuestión se apliquen tanto a los proveedores de servicios de juegos de azar y apuestas nacionales como a los extranjeros. El Órgano fundó su argumento en una ley federal, la Ley de apuestas interestatales sobre carreras de caballos que, aparentemente, permite a los proveedores nacionales suministrar servicios de apuestas a distancia.

El efecto inmediato del fallo es que Estados Unidos puede tener que cambiar sus leyes en materia de juegos de azar y apuestas. La disposición citada permite a los proveedores nacionales el suministro de servicios de apuestas, situación que el Órgano de Apelación juzgó como una discriminación en contra de los proveedores extranjeros. Lo que es más importante, dado que el Órgano de Apelación juzgó que Estados Unidos se había comprometido a permitir los servicios de juegos de azar y apuestas al no excluirlos de manera explícita, todas las normas acerca de apuestas en actividades como casinos, loterías estatales, carreras y máquinas tragamonedas quedan comprendidas en las disposiciones del AGCS. De hecho, cualquier prohibición o restricción local en la materia supondría una discriminación en contra de los proveedores extranjeros.

Estados Unidos comunicó su intención de adecuar las normativas objetadas al fallo. Sin embargo, no llegó a un acuerdo con Antigua y Barbuda respecto del plazo para hacerlo. Por esta razón, este país solicitó al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC que este plazo se determinara por arbitraje, de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). El “plazo prudencial” fijado expira el 3 de abril del 2006.

K. BOEING Y AIRBUS: FUEGO CRUZADO ENTRE GRANDES

En octubre del 2004, tras amenazas recíprocas, Estados Unidos y la Unión Europea solicitaron la celebración de consultas en la OMC, es decir, la intervención de un árbitro internacional para decidir, en el ámbito multilateral, una prolongada diferencia bilateral. La disputa es consecuencia del hecho de que Airbus —controlada por la firma EADS de Francia, Alemania y España y por la británica BAE Systems— arrebató a Boeing el carácter de mayor fabricante mundial de aeronaves comerciales en el 2003, mientras que esta última ha visto reducir su participación en el mercado de un 73% en 1993 a un 48% en el 2005.

Estados Unidos denunció ante la OMC el régimen de subsidios europeo a la empresa Airbus (OMC, 2004d). La asistencia otorgada para el lanzamiento de nuevos modelos sumaría 15.000 millones dólares en la última década y violaría el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC)

y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994).⁴⁵ Los subsidios constituirían un sistema amplio de asistencia gubernamental que comprende, entre otras medidas, financiación y préstamos para el diseño y desarrollo de aeronaves civiles, donaciones directas de los gobiernos, préstamos bancarios en condiciones preferenciales, y asunción y condonación públicas de deudas (OMC, 2004e).

A su vez, la Unión Europea denunció ante la OMC el régimen de subsidios de Estados Unidos a Boeing, entre otras empresas estadounidenses fabricantes de aeronaves civiles. Esta habría recibido 3.200 millones de dólares en incentivos fiscales en las dos últimas décadas, subvenciones que supuestamente violarían el Acuerdo SMC y el GATT de 1994 (OMC, 2004f). Se sostiene que la asistencia, que proviene de la NASA y el Departamento de Comercio entre otras entidades públicas, supuestamente orientada a la contribución al desarrollo tecnológico y a la seguridad militar, representa en realidad una ayuda financiera que permite a la empresa bajar el precio de sus aviones sin afectar las ganancias y, por lo tanto, obtener mayor participación en el mercado desplazando u obstaculizando las exportaciones de los competidores, en especial de Airbus.⁴⁶

La política de ayuda gubernamental a ambas empresas es de larga data, pero cobró difusión internacional a medida que Boeing fue perdiendo su posición de principal fabricante mundial de aviones comerciales, sobre todo con la construcción del nuevo carguero A350 de Airbus que debería competir con el 787 *Dreamliner*. Estados Unidos sostiene que cada vez que Airbus lanza un nuevo avión varios países europeos financian hasta un 33% de los costos de desarrollo, una ayuda gubernamental sin la cual la empresa no podría poner en el mercado su actual línea de aviones y que socava la competitividad de los nuevos modelos de Boeing.

Este fuego cruzado de acusaciones pone en entredicho la capacidad real de estas empresas para competir en el mercado mundial sin la generosa asistencia estatal. Los demás países miembros de la OMC esperan con expectativa el desarrollo de este caso, que involucra no solo sumas millonarias sino también millares de empleos. Brasil y Canadá, países que crearon un precedente en este tema, lo siguen con particular atención.⁴⁷ Tanto Estados Unidos como la Unión Europea pidieron el establecimiento de un Grupo Especial sobre este tema. La OMC se prepara para la labor, uno de sus mayores desafíos, y ha enviado dos comisiones para investigar los subsidios ilegales que ambas economías supuestamente pagan a estos dos grandes fabricantes de aviones. Dadas la complejidad del caso y sus posibles consecuencias políticas y económicas, se proyecta que será una de las disputas más largas de la historia de la OMC. Independientemente de lo anterior, cabe esperar que la organización aproveche la ocasión para concebir alternativas más eficaces de penalización. Cualquiera sea el fallo, la eficacia de la decisión dependerá de su cumplimiento o, en caso contrario, de que las medidas de retorsión disuadan a los países de mantener estas prácticas de competencia desleal. Es sabido que las políticas comerciales de subvenciones estadounidense y europea ya han sufrido derrotas en sectores clave (azúcar, algodón, acero, entre otros).

⁴⁵ Las empresas Airbus a las que se refiere la solicitud, comprenden Airbus SAS, su predecesora Airbus GIE, y sus empresas afiliadas y las que poseen algún vínculo con ellas, tales como matrices, hermanas y filiales, entre ellas Airbus Deutschland GmbH y Airbus España S.L.

⁴⁶ Se estima que las subvenciones relacionadas con el desarrollo tecnológico y a la seguridad militar desde 1992 ascienden a 23.000 millones de dólares. Se cuestionan, entre otros tipos de subvenciones, las otorgadas por la NASA para investigación y desarrollo de tecnología de aeronaves y las del Instituto Nacional de Normas y Tecnología (Departamento de Comercio) y créditos fiscales para investigación y experimentación (OMC, 2004g).

⁴⁷ Brasil y Canadá se acusaron mutuamente de conceder subvenciones a la exportación de sus respectivas empresas de fabricación de aviones, Embraer y Bombardier, que violaban el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias (OMC, 1997a y 1996b).

Sin embargo, ello aún no se ha expresado en la modificación de las políticas cuestionadas por la OMC. La aplicación de medidas de retorsión no parece factible en el caso de Boeing y Airbus, pues los montos involucrados serían tan elevados que significarían una guerra comercial de proporciones sin precedentes, que todos quieren evitar. Se trata pues, de un desafío singular a la eficacia y credibilidad del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Bibliografía

- BNA* (s/f), “WTO panel backs Brazil in complaint against U.S. over cotton subsidies”, *International Trade Reporter* [en línea] <<http://www.bna.com/itr/arch244.htm>>.
- Bridges Weekly Trade News Digest* (2005), 25 de mayo.
- CAFTA-RD (2004), “Tratado de Libre Comercio Centroamérica/República Dominicana” [en línea] <<http://www.sice.oas.org/trade/camdrep/indice.asp>>.
- Center for Trade Policy Studies (2004), “Byrdening relations: U.S. trade policies continue to flout the rules”, 13 de enero [en línea] <<http://www.freetrade.org/pubs/FTBs/FTB-005.pdf>>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Istmo Centroamericano: fomento y modernización del sector agroexportador. Los casos del azúcar, el banano y el café* (LC/MEX/L.429), México D.F., Sede subregional de la CEPAL en México, 12 de mayo.
- Columbia Journalism Review (2004), “Seeking relief when service jobs move offshore” [en línea] abril <<http://www.jrn.columbia.edu>>.
- Computer World (2004), “Congress to take a swipe at offshore outsourcing”, 4 de marzo [en línea] <<http://www.openoutsourc.com>>.
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos (2004), “Foreign Trade Highlights” [en línea] <www.ita.doc.gov/industry/otea/usfth/tabcon.html>.
- Drezner, Daniel W. (2004), “The outsourcing bogeyman,” *Foreign Affairs*, vol. 83, mayo.
- Economy.com, Inc (2005), sitio oficial [en línea] <<http://www.economy.com>>.
- El Mercurio* (2005), “China duplica superávit comercial”, Santiago de Chile, 11 de junio.
- Financial Times* (2005a), “Cafta Countdown”, 10 de junio.
- _____ (2005b), 24 de mayo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2005), *IMF Survey*, vol. 34, N° 9, 23 de mayo.
- Gnuschke, John E., y otros (2004), “Outsourcing production and jobs: costs and benefits,” *South Dakota Business Review*, vol. 62, junio.
- Inside U.S. Trade* (2005a), vol. 23, N° 31, 5 de agosto.
- _____ (2005b), vol.23, N° 23, 10 de junio.
- _____ (2005c), “Central American Industry has yet to accept key textile change”, vol. 23, N° 24, 17 de junio.
- _____ (2004), “Countries eye potential impact of Gambling case”, 6 de agosto.
- International Trade Canada (2005), “Canada’s retaliation notification to the WTO” [en línea] 29 de abril <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/disp/byrd-lettre-en.asp>>.
- Krugman, Paul (2005), *The Chinese connection*, Truthout editorial, 20 de mayo.
- Kumara, Kranti (2004), “India reacts with dismay to US legislation on outsourcing”, 17 de marzo [en línea] <<http://www.countercurrents.org/glo-kumara170304.htm>>.
- Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (2005), “Direitos antidumping e medida de salvaguarda em vigor” [en línea] <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/decom/medidas/emVigor.pdf>>.
- National Cotton Council of America (2005), “Brazil/cotton WTO dispute. Ruling of the Appellate Body” [en línea] 16 de marzo <<http://www.cotton.org>>.
- Oficina del Censo de los Estados Unidos (s/f), “Report IM 146”, *Foreign Trade Statistics*.
- Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (s/f), sitio oficial [en línea] <<http://www.ustr.gov>>.
- _____ (2004a), *Free Trade With Central America. Highlights of the U.S.-Central America Free Trade Agreement*, Washington, D.C., 25 de mayo.
- _____ (2004b), *Sugar: putting CAFTA into perspective* [en línea] <<http://www.ustr.gov>>.
- _____ (2004c), “Statement from USTR spokesman Richard Mills regarding the WTO Gambling dispute with Antigua and Barbuda”, 10 de noviembre.

- _____ (2004d), “CAFTA briefing book” [en línea] <<http://www.ustr.gov>>.
- OMC (Organización Mundial de Comercio) (2004a), “Estados Unidos. Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE, hormonas (Reclamación de las Comunidades Europeas)” (DS320), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 10 de noviembre.
- _____ (2004b), *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*, Ginebra, Consejo Consultivo.
- _____ (2004c), “Estados Unidos: medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas” (WT/DS285/R) [en línea] noviembre <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/285r_e.pdf>.
- _____ (2004d), “Comunidades Europeas y determinados Estados miembros. Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles (Reclamación de los Estados Unidos)” (DS316), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 12 de octubre.
- _____ (2004e), *European Communities and certain member states. Measures affecting trade in large civil aircraft* (WT/DS316/1), 12 de octubre.
- _____ (2004f), “Estados Unidos. Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles (Reclamación de las Comunidades Europeas)” (DS317), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 12 de octubre.
- _____ (2004g), *United States. Measures affecting trade in large civil aircraft* (WT/DS317/1), 12 de octubre.
- _____ (2004h), “Agriculture negotiations” [en línea] <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd13_peace_e.htm>.
- _____ (2003a), “Comunidades Europeas. Subvenciones a la exportación de azúcar (Reclamación de Tailandia)” (DS283), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 20 de marzo.
- _____ (2003b), “Estados Unidos. Medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas (Reclamación de Antigua y Barbuda)” (DS285), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 27 de marzo.
- _____ (2002a), “Comunidades Europeas. Subvenciones a la exportación de azúcar (Reclamación de Australia)” (DS265), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 1º octubre.
- _____ (2002b), “Comunidades Europeas. Subvenciones a la exportación de azúcar (Reclamación del Brasil)” (DS266), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 1º de octubre.
- _____ (2002c), “Estados Unidos. Subvenciones al algodón americano (upland) (Reclamación del Brasil)” (DS267), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 3 de octubre.
- _____ (2002d), “Estados Unidos. Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero (Reclamación de las Comunidades Europeas)” (DS248), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 13 de marzo.
- _____ (2002e), “Comunidades Europeas. Medidas de salvaguardia provisionales sobre las importaciones de determinados productos de acero (Reclamación de los Estados Unidos)” (DS260), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 5 de junio.
- _____ (2002f), “Australia's oral statement to the second hearing of the panel” [en línea] 12 de marzo <http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/disputes/217_australia_second_hearing.html>.
- _____ (2001a), “Comunidades Europeas. Acuerdo de asociación ACP-CE” (WT/MIN(01)/15), 14 de noviembre.
- _____ (2001b), “Estados Unidos. Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000 (Reclamación de Australia, el Brasil, Chile, las Comunidades Europeas, la India, Indonesia, el Japón, Corea y Tailandia)” (DS217), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 9 de enero.
- _____ (2001c), “Estados Unidos. Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000 (Reclamación del Canadá y México)” (DS234), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 1º de junio.

- _____ (1999), “Comunidades Europeas. Régimen para la importación, venta y distribución de bananos (Reclamantes: Guatemala, Honduras, México, Panamá, Estados Unidos)” (DS158), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 20 de enero.
- _____ (1997a), “Canadá. Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles (ver también asunto N° 46) (Reclamación del Brasil)” (DS70 y DS71), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 14 de marzo.
- _____ (1997b), “Comunidades Europeas. Régimen de la importación, venta y distribución de plátanos (Reclamante: Panamá)” (DS105), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 24 de octubre.
- _____ (1996a), “Comunidades Europeas. Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas) (Reclamación de los Estados Unidos)” (DS26), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 31 de enero.
- _____ (1996b), “Brasil. Programa de financiación de las exportaciones para aeronaves (Reclamación del Canadá)” (DS46), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 21 de junio.
- _____ (1996c), “Comunidades Europeas. Régimen de la importación, venta y distribución de bananos (Reclamantes: Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Estados Unidos)” (DS27), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 5 de febrero.
- _____ (1995), Comunidades Europeas. Régimen de la importación, venta y distribución de plátanos (Reclamantes: Guatemala, Honduras, México, Estados Unidos) (DS16), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 28 septiembre.
- The Economist* (2005), 20 de mayo.
- The New York Times* (2005), 4 de abril.
- The Wall Street Journal* (2005), “China’s trade surplus in May increased more than expected”, 10 de junio.
- UITA (Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines) (2005), sitio oficial [en línea] <<http://www.rel-uita.org>>.
- Unión Europea (2004), comunicado de prensa, 14 de julio.
- _____ (2003), “WTO Appellate Body condemns the Byrd Amendment”, 16 de enero [en línea] <<http://www.eurunion.org/news/press/2003/2003003.htm>>.
- US-China Economic and Security Review Commission (2005), *The China currency exchange rate problem: facts and policy options*, 9 de mayo.
- Washington Trade Daily* (2004), “WTO releases cotton panel report”, vol. 13, N° 181, 9 de septiembre.