

“SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS”

La cuestión prioritaria es resolver las diferencias, no dictar sentencia

1. Una contribución excepcional

El procedimiento de solución de diferencias es la piedra angular del sistema multilateral de comercio y una contribución excepcional de la OMC a la estabilidad de la economía mundial. Sin un medio de solución de diferencias el sistema basado en normas sería menos eficaz, puesto que no podrían hacerse cumplir las normas. El procedimiento de la OMC hace hincapié en el imperio de la ley y da mayor seguridad y previsibilidad al sistema de comercio. Se basa en normas claramente definidas y se establecen plazos para ultimar el procedimiento. Las primeras resoluciones las adopta un grupo especial y las respalda (o rechaza) la totalidad de los Miembros de la OMC. Es posible apelar basándose en cuestiones de derecho.

Ahora bien, lo importante no es dictar sentencia; la cuestión prioritaria es resolver las diferencias, de ser posible mediante la celebración de consultas. En enero de 2008 sólo en 136 de los 369 casos planteados se había llegado al final del procedimiento del grupo especial. En cuanto al resto, en la mayoría de los casos se había notificado su solución “extrajudicial” o seguían siendo objeto de un prolongado proceso de consultas, algunos desde 1995.

Principios: equidad, rapidez, eficacia, aceptabilidad mutua

Las diferencias que surgen en la OMC se refieren esencialmente a promesas incumplidas. Los Miembros de la OMC han convenido en que, cuando estimen que otros Miembros infringen las normas comerciales, recurrirán al sistema multilateral de solución de diferencias en vez de adoptar medidas unilateralmente. Ello significa seguir los procedimientos convenidos y respetar los dictámenes emitidos.

Surge una diferencia cuando un país adopta una política comercial o toma una medida que otro u otros Miembros de la OMC consideran infringe las disposiciones de la Organización o constituye un incumplimiento de las obligaciones contraídas. Un tercer grupo de países puede declarar que tiene interés en la cuestión, lo que le hace acreedor a ciertos derechos.

En el antiguo GATT existía ya un procedimiento de solución de diferencias, pero no preveía plazos fijos, era más fácil obstruir la adopción de las resoluciones y en muchos casos pasaba mucho tiempo sin que se llegara a una solución concluyente. El Acuerdo



¿Cómo se llama este acuerdo?

Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias

Grupos especiales

Los grupos especiales son una especie de tribunales, pero, a diferencia de un tribunal normal, sus miembros suelen elegirse en consulta con los países partes en la diferencia. Sólo en el caso de que no puedan ponerse de acuerdo ambas partes los designa el Director General de la OMC.

Los grupos especiales están integrados por tres (a veces cinco) expertos de diferentes países, que examinan las pruebas y deciden quién tiene razón y quién no la tiene. Su informe se somete al Órgano de Solución de Diferencias, que únicamente puede rechazarlo por consenso.

Los miembros de los grupos especiales pueden elegirse en cada caso de una lista permanente de candidatos con las condiciones requeridas o de otra fuente. Actúan a título personal y no pueden recibir instrucciones de ningún gobierno.



El aumento del número de casos puede constituir una buena noticia

Si los tribunales se enfrentan con un número cada vez mayor de procedimientos penales ¿significa que la ley y el orden están perdiendo fuerza? No necesariamente. A veces significa que la gente tiene más fe en el imperio de la ley y en los tribunales. Recurren a ellos en vez de tomarse la justicia por su mano.

Es en gran parte lo que está ocurriendo en la OMC. A nadie le gusta que los países disputen entre sí, pero si de todas maneras va a haber diferencias comerciales es mejor que se resuelvan con arreglo a normas convenidas internacionalmente. Existen buenas razones para sostener que el número creciente de diferencias no es sino el resultado de la expansión del comercio mundial y el mayor rigor de las normas negociadas en la Ronda Uruguay; y que el hecho de que sean más los que acuden a la OMC refleja una creciente fe en el sistema.

de la Ronda Uruguay estableció un procedimiento más estructurado, con etapas más claramente definidas. Implantó una mayor disciplina en cuanto al tiempo que debía tardarse en resolver una diferencia, con plazos flexibles para las diversas etapas del procedimiento. En el Acuerdo se hace hincapié en que para que la OMC funcione eficazmente es esencial la pronta solución de las diferencias. Se establecen con gran detalle el procedimiento y el calendario que han de seguirse al resolver las diferencias. Un caso que siga su curso completo hasta la primera resolución no debe durar normalmente más de un año aproximadamente, 15 meses de haber apelación. Los plazos convenidos son flexibles y si se considera que un caso es urgente (por ejemplo, si se trata de productos percederos) se acelera en la mayor medida posible su solución.

Por otro lado, el Acuerdo de la Ronda Uruguay hace también que sea imposible que el país que pierda un caso obstruya la adopción de la resolución. Con arreglo al anterior procedimiento del GATT, las resoluciones únicamente podían adoptarse por consenso, lo que significaba que una sola objeción podía bloquear la adopción. Actualmente la resolución se adopta automáticamente a menos que haya consenso para rechazarla; es decir, si un país desea bloquear la resolución tiene que lograr que compartan su opinión todos los demás Miembros de la OMC (incluido su adversario en la diferencia).

Aunque el procedimiento es en gran parte análogo al de un tribunal o corte de justicia, la solución preferida es que los países afectados examinen sus problemas y resuelvan la diferencia por sí solos. Así pues, la primera etapa es la celebración de consultas entre los gobiernos partes en la diferencia y, aun cuando el caso siga su curso y llegue a otras etapas, sigue siendo siempre posible la celebración de consultas y la mediación.

¿Cómo se resuelven las diferencias?

La solución de diferencias es de la competencia del Órgano de Solución de Diferencias (el Consejo General bajo otra forma), integrado por todos los Miembros de la OMC. El Órgano de Solución de Diferencias tiene la facultad exclusiva de establecer “grupos especiales” de expertos para que examinen la diferencia y de aceptar o rechazar las conclusiones de dichos grupos especiales o los resultados de las apelaciones. Vigila la aplicación de las resoluciones y recomendaciones y tiene potestad para autorizar la adopción de medidas de retorsión cuando un país no respete una resolución.

- **Primera etapa: consultas (hasta 60 días).** Antes de adoptar cualquier otra medida los países partes en la diferencia tienen que mantener conversaciones para ver si pueden resolver sus diferencias por sí solos. Si este intento fracasa, pueden también pedir al Director General de la OMC que medie o trate de ayudar de cualquier otro modo.
- **Segunda etapa: el grupo especial (hasta 45 días para la constitución del grupo especial, más seis meses para que éste concluya su labor).** Si en las consultas celebradas no se llega a una solución satisfactoria, el país reclamante puede pedir que se establezca un grupo especial. El país “en el banquillo” puede obstruir la constitución del grupo especial una vez, pero no puede volver a hacerlo cuando el Órgano de Solución de Diferencias se reúna por segunda vez (a no ser que haya consenso contra la constitución del grupo especial).

Oficialmente, el grupo especial ayuda al Órgano de Solución de Diferencias a dictar resoluciones o hacer recomendaciones, pero, como su informe únicamente puede ser rechazado por consenso en el Órgano de Solución de Diferencias, es difícil revocar sus conclusiones. Dichas conclusiones deben basarse en los Acuerdos invocados.

Normalmente, debe darse traslado del informe definitivo del grupo especial a las partes en la diferencia en un plazo de seis meses. En casos de urgencia, por ejemplo de tratarse de productos percederos, ese plazo se reduce a tres meses.

En el acuerdo se describe con cierto detalle cómo deben actuar los grupos especiales. Las principales etapas son las siguientes:

- **Antes de la primera audiencia:** cada parte en la diferencia expone sus argumentos, por escrito, al grupo especial.
- **Primera audiencia: el país reclamante y la parte demandada exponen sus argumentos:** el país reclamante (o los países reclamantes), el país demandado y los terceros que hayan anunciado tener interés en la diferencia exponen sus argumentos en la primera audiencia del grupo especial.
- **Réplicas:** los países afectados presentan réplicas por escrito y exponen verbalmente sus argumentos en la segunda reunión del grupo especial.
- **Expertos:** cuando una parte en la diferencia plantea cuestiones de carácter científico o técnico, el grupo especial puede consultar a expertos o designar un grupo consultivo de expertos para que prepare un informe al respecto.
- **Proyecto inicial:** el grupo especial da traslado de los capítulos expositivos (hechos y argumentación) de su informe a ambas partes en la diferencia y les da un plazo de dos semanas para formular observaciones. En este informe no se incluyen las constataciones y conclusiones.
- **Informe provisional:** a continuación, el grupo especial da traslado de un informe provisional (en el que se incluyen sus constataciones y conclusiones) a ambas partes y les da un plazo de una semana para que soliciten un reexamen.
- **Reexamen:** el período de reexamen no debe exceder de dos semanas. Durante ese tiempo el grupo especial puede celebrar nuevas reuniones con las dos partes en la diferencia.
- **Informe definitivo:** se envía el informe definitivo a las partes en la diferencia y, tres semanas más tarde, se distribuye a todos los Miembros de la OMC. Si el grupo especial decide que la medida comercial objeto de la diferencia constituye una infracción de un Acuerdo de la OMC o un incumplimiento de una obligación dimanante de las disposiciones de la OMC, recomienda que se ponga en conformidad con dichas disposiciones. El grupo especial puede sugerir la manera en que podría hacerse.
- **El informe se convierte en una resolución:** transcurridos 60 días, el informe se convierte en una resolución o recomendación del Órgano de Solución de Diferencias, a no ser que se rechace por consenso. Ambas partes en la diferencia pueden apelar (y en algunos casos ambas lo hacen).

Apelaciones

Una y otra parte pueden apelar contra la resolución del grupo especial. A veces lo hacen ambas. Las apelaciones han de basarse en cuestiones de derecho, por ejemplo una interpretación jurídica; no es posible examinar de nuevo las pruebas existentes ni examinar nuevas cuestiones.

Cada apelación es examinada por tres miembros de un Órgano Permanente de Apelación establecido por el Órgano de Solución de Diferencias e integrado por siete miembros representativos en términos generales de la composición de la OMC. Los miembros del Órgano de Apelación son nombrados por un período de cuatro años. Deben ser personas de competencia reconocida en derecho y comercio internacional que no estén vinculadas a ningún gobierno.

La apelación puede dar lugar a la confirmación, modificación o revocación de las constataciones y conclusiones jurídicas del grupo especial. Normalmente, la duración del procedimiento de apelación no deberá ser superior a 60 días y en ningún caso excederá de 90 días.

El Órgano de Solución de Diferencias tiene que aceptar o rechazar el informe del examen en apelación en un plazo de 30 días; únicamente puede rechazarlo por consenso.

¿Cuánto se tarda en resolver una diferencia?

Los plazos aproximados establecidos para cada etapa del procedimiento de solución de diferencias son indicativos: el acuerdo es flexible. Además, los países pueden resolver su diferencia por sí solos en cualquier etapa. Los plazos totales son también aproximados.

60 días	Consultas, mediación, etc.
45 días	Establecimiento del grupo especial y designación de sus miembros
6 meses	El grupo especial da traslado de su informe definitivo a las partes
3 semanas	El grupo especial da traslado de su informe definitivo a los Miembros de la OMC
60 días	El Órgano de Solución de Diferencias adopta el informe (de no haber apelación)
Total = 1 año	(sin apelación)
60-90 días	Informe del examen en apelación
30 días	El Órgano de Solución de Diferencias adopta el informe del examen en apelación
Total =	1 año y 3 meses (con apelación)

La cuestión está decidida: ¿qué pasa a continuación?

¿Pena máxima... sin remisión? Bueno, no exactamente, pero la idea es en cierto modo esa. Si un país ha hecho algo que no debe hacer, ha de rectificar rápidamente; y si sigue infringiendo un acuerdo, debe ofrecer una compensación o sufrir una sanción adecuada que le haga cierto efecto.

Incluso una vez decidido el caso, todavía hay que hacer algo antes de la imposición de sanciones comerciales (que es la pena que suele imponerse). La cuestión prioritaria en esta etapa es que el “demandado” perdedor ponga su política en conformidad con la resolución o recomendación. En el acuerdo sobre la solución de diferencias se hace hincapié en que “para asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los miembros, es esencial el pronto cumplimiento de las recomendaciones o resoluciones del OSD [Órgano de Solución de Diferencias]”.

Si el país objeto de la reclamación pierde, debe seguir las recomendaciones formuladas en el informe del Grupo Especial o del Órgano de Apelación. Debe manifestar su intención de hacerlo en una reunión del Órgano de Solución de Diferencias que ha de celebrarse dentro de los 30 días siguientes a la adopción del informe. En caso de que no sea factible cumplir inmediatamente las recomendaciones y resoluciones, se dará al miembro afectado un “plazo prudencial” para hacerlo. Si no adopta las medidas oportunas dentro de ese plazo, tendrá que entablar negociaciones con el país reclamante (o los países reclamantes) para establecer una compensación mutuamente aceptable: por ejemplo, reducciones arancelarias en esferas de especial interés para la parte reclamante.

Si transcurridos 20 días no se ha convenido en una compensación satisfactoria, la parte reclamante podrá pedir la autorización del Órgano de Solución de Diferencias para imponer sanciones comerciales limitadas (“suspender la aplicación de concesiones u obligaciones”) con respecto a la otra parte. El Órgano de Solución de Diferencias deberá otorgar esa autorización dentro de los 30 días siguientes a la expiración del “plazo prudencial”, a menos que se decida por consenso desestimar la petición.

En principio, las sanciones deben imponerse en el mismo sector en que haya surgido la diferencia. Si ello resulta impracticable o ineficaz, podrán imponerse en un sector diferente en el marco del mismo acuerdo. Si también esto es impracticable o ineficaz, y las circunstancias son suficientemente graves, podrán adoptarse medidas en el marco de otro acuerdo. El objetivo perseguido es reducir al mínimo la posibilidad de que se adopten medidas que tengan efectos en sectores no relacionados con la diferencia y procurar al mismo tiempo que las medidas sean eficaces.

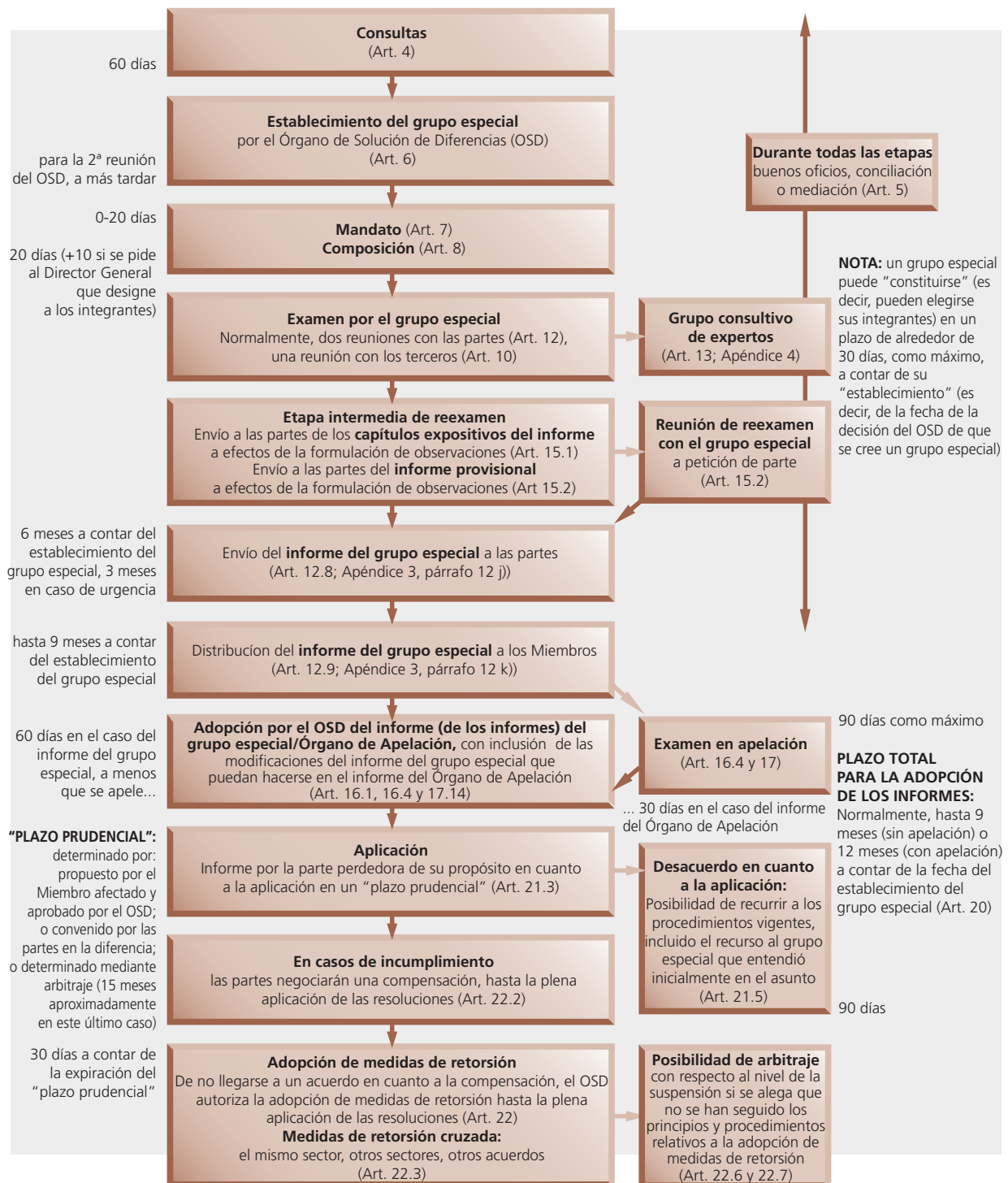
En cualquier caso, el Órgano de Solución de Diferencias vigila la manera en que se cumplen las resoluciones adoptadas. Todo caso pendiente permanece en su orden del día hasta que se resuelva la cuestión.

> Véase también **Negociaciones en el marco del Programa de Doha**

2. Procedimiento de los grupos especiales

Se trata de las diversas etapas por las que puede atravesar una diferencia en la OMC. En todas ellas se alienta a las partes en la diferencia a que celebren consultas entre sí, a fin de llegar a una solución “extrajudicialmente”. En todas las etapas el Director General de la OMC podrá ofrecer sus buenos oficios, mediar o contribuir a una conciliación.

Nota: algunos de los plazos especificados son máximos y otros son mínimos, unos son vinculantes y otros no.



3. El calendario en un caso práctico

El 23 de enero de 1995 Venezuela presentó una reclamación ante el Órgano de Solución de Diferencias en el sentido de que los Estados Unidos aplicaban normas que discriminaban contra la gasolina importada y solicitó formalmente la celebración de consultas con dicho país. Un año después (el 29 de enero de 1996) el grupo especial encargado de examinar la diferencia ultimó su informe definitivo. (Para entonces se había asociado al procedimiento el Brasil, que presentó su reclamación en abril de 1996. Examinó ambas reclamaciones el mismo grupo especial.) Los Estados Unidos apelaron. El Órgano de Apelación elaboró su informe y el Órgano de Solución de Diferencias lo adoptó el 20 de mayo de 1996, un año y cuatro meses después de haberse presentado la primera reclamación.

A continuación, los Estados Unidos y Venezuela tardaron seis meses y medio en ponerse de acuerdo sobre lo que debían hacer los Estados Unidos. El plazo convenido para aplicar la solución acordada fue de 15 meses a contar de la fecha de conclusión de la apelación (del 20 de mayo de 1996 al 20 de agosto de 1997).

La diferencia surgió porque los Estados Unidos aplicaban normas sobre las características químicas de la gasolina importada más rigurosas que las que aplicaban a la gasolina refinada en el país. Venezuela dijo (y después el Brasil) que no era equitativo, porque la gasolina estadounidense no tenía que cumplir las mismas normas: se infringía el principio de “trato nacional”, sin que ello pudiera justificarse al amparo de las excepciones de las disposiciones normales de la OMC previstas para las medidas adoptadas por motivos de salud o conservación del medio ambiente. El grupo especial que examinó la diferencia estuvo de acuerdo con Venezuela y el Brasil. El informe del examen en apelación confirmó las conclusiones del grupo especial (introdujo algunos cambios con respecto a la interpretación jurídica dada por el grupo especial). Los Estados Unidos acordaron con Venezuela que modificarían su reglamento en un plazo de 15 meses y el 26 de agosto de 1997 comunicaron al Órgano de Solución de Diferencias que se había firmado un nuevo reglamento el 19 de agosto.



EN EL SITIO WEB:

www.wto.org > temas comerciales > solución de diferencias



Tiempo (0 = iniciación del procedimiento)	Plazo indicativo/real	Fecha	Medidas adoptadas
-5 años		1990	Modificación de la Ley de Protección de la Calidad del Aire, de los Estados Unidos.
-4 meses		Septiembre de 1994	Los Estados Unidos restringen las importaciones de gasolina al amparo de la Ley de Protección de la Calidad del Aire.
0	"60 días"	23 de enero de 1995	Venezuela presenta una reclamación ante el Órgano de Solución de Diferencias y solicita la celebración de consultas con los Estados Unidos.
+1 mes		24 de febrero de 1995	Celebración de consultas. Sin éxito.
+2 meses		25 de marzo de 1995	Venezuela pide al Órgano de Solución de Diferencias el establecimiento de un grupo especial.
+2 1/2 meses	"30 días"	10 de abril de 1995	El Órgano de Solución de Diferencias accede al establecimiento de un grupo especial. Los Estados Unidos no se oponen. (El Brasil inicia su reclamación y solicita la celebración de consultas con los Estados Unidos.)
+3 meses		28 de abril de 1995	Constitución del grupo especial. (El 31 de mayo se asigna también al grupo especial el examen de la reclamación del Brasil.)
+6 meses	9 meses (el plazo indicativo es de 6-9)	10-12 de julio y 13-15 de julio de 1995	El grupo especial se reúne.
+11 meses		11 de diciembre de 1995	El grupo especial da traslado del informe provisional a los Estados Unidos, Venezuela y el Brasil, para que formulen observaciones.
+1 año		29 de enero de 1996	El grupo especial distribuye el informe definitivo a los Miembros.
+1 año, 1 mes		21 de febrero de 1996	Los Estados Unidos apelan.
+1 año, 3 meses	"60 días"	29 de abril de 1996	El Órgano de Apelación presenta su informe.
+1 año, 4 meses	"30 días"	20 de mayo de 1996	El Órgano de Solución de Diferencias adopta los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación.
+1 año, 10 1/2 meses		3 de diciembre de 1996	Los Estados Unidos y Venezuela se ponen de acuerdo sobre lo que deben hacer los Estados Unidos (el plazo de aplicación es de 15 meses a contar del 20 de mayo).
+1 año, 11 1/2 meses		9 de enero de 1997	Los Estados Unidos presentan al Órgano de Solución de Diferencias el primer informe mensual de la situación con respecto a la aplicación de las recomendaciones.
+2 años, 7 meses		19-20 de agosto de 1997	Los Estados Unidos firman un nuevo reglamento (19 de agosto). Fin del período de aplicación convenido (20 de agosto).

