

Conflictos comerciales entre la UE y EEUU

Análisis de los problemas y su desarrollo en el marco del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC

.....
INÉS PÉREZ-DURÁNTEZ BAYONA*
.....

1. Introducción

EEUU ha anunciado la aplicación inminente de las denominadas «sanciones carrusel», por las que una serie de exportadores comunitarios verán incrementarse en un 100 por 100 los aranceles aplicados a sus exportaciones a EEUU. Las sanciones carrusel significan que EEUU modificará periódicamente la lista de productos sancionados por incumplir un Miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) las obligaciones contraídas en el seno de esta organización.

La aplicación de las sanciones carrusel es un punto más de fricción en las relaciones comerciales entre la UE y EEUU. Dichas relaciones se han visto empañadas por numerosos conflictos en los últimos tiempos. Además de los contenciosos ya tradicionales por motivo del plátano y de la carne tratada con hormonas, cabe destacar las acusaciones mutuas de subvencionar a Airbus y a Boeing en la construcción de aeronaves, las reclamaciones de EEUU contra el reglamento adoptado por la UE sobre nivel de ruido de los aviones, o la oposición de la UE a la aplicación de la Ley Helms-Burton, que prevé sanciones para las empresas que operen con activos expropiados en Cuba. Otro conflicto incipiente, pero cuyo efecto potencial como foco de generación de tensiones comerciales es enorme, es el comercio de Orga-

nismos Modificados Genéticamente (GMO según sus siglas en inglés).

Estas cuestiones se inscriben periódicamente en la agenda de las reuniones bilaterales entre EEUU y la UE. Se han instituido mecanismos para prevenir y resolver de forma amistosa este tipo de conflictos entre ambas partes en el marco del Partenariado Económico Transatlántico, pero el avance a través del diálogo es muy escaso. La mayoría de los conflictos mencionados se han llevado o se llevarán a la OMC. El carácter vinculante de las decisiones de dicha organización en materia de solución de diferencias y la posibilidad de aplicar sanciones en caso de incumplimiento de los Acuerdos hacen que recurrir a la OMC sea la medida más eficaz para resolver los conflictos.

El objeto de este artículo no es pasar revista a todos y ni siquiera a la mayor parte de los conflictos comerciales existentes en la actualidad entre la UE y EEUU. Tampoco vamos a entrar en el análisis detallado de las normas de la OMC que se han incumplido. Únicamente pretendo presentar a los no iniciados, de forma clara y sencilla, las cuestiones clave de algunas de las disputas abiertas entre la UE y EEUU y del funcionamiento del sistema existente en la OMC para resolver dichos conflictos (1).

(1) En el *Boletín Económico de Información Comercial Española* se han publicado análisis más detallados sobre estos temas. Ver *BICE*, números 2604 y 2611 (Informe Anual OMC 1998), 2612 (plátanos), 2630 (hormonas), 2631 (FSC) y 2647 (Procedimiento de Solución de Diferencias de la OMC).

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Subdirección General de Política Comercial de la UE.



EN PORTADA

Para ello, comenzaremos recordando los principios básicos que rigen el sistema de solución de diferencias en la OMC. Posteriormente analizaremos los principales conflictos abiertos entre ambas partes, explicando el desarrollo del conflicto, los intereses en juego y las posibles vías de solución. A continuación, realizaremos una breve mención a otros conflictos existentes entre la UE y EEUU, y presentaremos unas reflexiones finales.

2. El Sistema de Solución de Diferencias de la OMC

Los Miembros de la OMC se han comprometido, en lugar de adoptar medidas unilaterales en caso de infracción de las normas comerciales, a recurrir al Sistema de Solución de Diferencias de la OMC (establecido, al igual que dicha organización en 1995) y a atenerse a sus normas y procedimientos. Se trata de un mecanismo más automático y creíble que el existente en el GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, creado en 1947 y predecesor de la OMC), lo que hace que el marco en el que se desarrolla el comercio internacional sea más seguro y predecible.

El Sistema de Solución de Diferencias se fundamenta en una base legal, constituida por el *Entendimiento de Solución de Diferencias*, que recoge las normas y procedimientos aplicables a los conflictos por incumplimiento de los Acuerdos abarcados por la OMC, y una base institucional, conformada por el *Organo de Solución de Diferencias* (OSD), encargado de garantizar el cumplimiento de los Acuerdos de la OMC. El OSD es una de las formaciones que puede adoptar el Consejo General y está compuesto por todos los Miembros de la OMC.

El sistema trata de fomentar la *solución amistosa* a los conflictos mediante consultas y conciliación entre las partes. Agotadas las consultas iniciales, las partes pueden solicitar el *establecimiento de un Grupo Especial o panel*. Después de que éste presente su informe y antes de que se adopte por el OSD cabe *recurrir al Organo de Apelación*, lo que refuerza las garantías que ofrece el sistema. A lo largo de todo el proceso

siempre es posible llegar a una solución negociada. El procedimiento y el calendario para cada una de las fases se establecen de forma muy detallada, de manera que no es posible dilatar el procedimiento por parte del Miembro denunciado.

El *cuasi-automatismo* del sistema se debe a que es necesario que haya un consenso en el OSD contrario al establecimiento de los grupos especiales o a la adopción de sus informes para que no se adopte la decisión propuesta por dicho grupo, e igualmente sucede respecto a la adopción de los informes del Organo de Apelación. Así, en el nuevo sistema, las partes en conflicto ya no pueden bloquear las decisiones contrarias a sus intereses. Todo el proceso dura, aproximadamente, 1 año sin apelación y 1 año y 3 meses con apelación.

Finalmente, una característica especial del sistema establecido es que pueden adoptarse *medidas de retorsión* (sanciones en la forma de suspensión de concesiones). Si el Miembro que ha cometido una infracción no corrige su actuación, debe ofrecer una compensación al Miembro afectado o sufrir la imposición de sanciones. Dichas sanciones deben imponerse en principio en el mismo sector en el que se haya constatado la infracción (anulación o menoscabo de los derechos). No obstante, si esto es considerado impracticable o ineficaz, es posible imponer sanciones en el marco de otros Acuerdos distintos a aquél en el que se haya constatado la infracción. Es decir, que es posible suspender concesiones en el Acuerdo TRIPS (Derechos de Propiedad Intelectual (2) Relacionados con el Comercio) si la infracción ha tenido lugar en el Acuerdo GATT (referido a las mercancías). Estas acciones, denominadas «retorsiones cruzadas», refuerzan la defensa del Miembro que haya sido perjudicado, aunque no están exentas de críticas, como veremos posteriormente.

Desde su creación en enero de 1995 hasta junio de este año se han presentado cerca de 200

(2) El concepto de propiedad intelectual en términos OMC corresponde al concepto más general de propiedad industrial en el derecho español.



EN PORTADA

disputas en la OMC. De ellas hasta el momento se han resuelto 77, de las cuales 41 de forma amistosa.

3. Principales conflictos abiertos entre la UE y EEUU

Actualmente cabe destacar cuatro conflictos con EEUU. En dos de ellos, los relativos al régimen de la UE de importación de plátanos y a las medidas prohibitivas de la Comunidad en relación con la carne tratada con hormonas, la Comunidad ha sido condenada y dado que no ha puesto todavía su legislación en conformidad con la OMC, está sujeta a sanciones por parte de EEUU.

En relación con estos conflictos surgen las denominadas «sanciones carrusel». EEUU pretende que, una vez aplicadas las sanciones por un determinado montante a una serie de productos, la lista de productos sancionados cambie de forma periódica. La UE ha solicitado consultas a EEUU al respecto.

El otro caso del que nos vamos a ocupar en más detalle es el de las Empresas de Venta en el Extranjero (*Foreign Sales Corporations*) conocido por sus siglas en inglés FSC. La UE denunció el tratamiento fiscal de estas sociedades estadounidenses por considerar que constituyen una subvención prohibida a la exportación. El Órgano de Solución de Diferencias ha resuelto a favor de la UE estableciendo que EEUU tiene hasta el 1 de octubre de 2000 para poner en conformidad su legislación.

A continuación, esbozaremos brevemente las principales líneas de estos conflictos. En los casos del plátano y las hormonas otros países están también implicados de forma importante, por lo que señalaremos algunos puntos relevantes del conflicto de la UE con ellos.

3.1. Plátanos

Hasta 1993 coexistían en la UE distintos regímenes nacionales en el sector del plátano. A partir de entonces, con el establecimiento del mercado único y la desaparición de las fronteras entre los Estados Miembros, hubo que unificar

el régimen de importación. Se estableció una protección arancelaria elevada y dos contingentes de importación con arancel reducido, uno general para países terceros y otro especial para los países ACP (países de África, Caribe y Pacífico, en su mayoría antiguas colonias británicas y francesas). Asimismo, se estableció un sistema de ayudas a la producción comunitaria, que es básicamente la producción de plátanos de Canarias.

Ecuador, EEUU y otros países denunciaron el régimen ante la OMC por considerar que el plátano americano estaba discriminado respecto al plátano ACP y comunitario. *La OMC ha fallado en dos ocasiones en contra del régimen de importación de plátanos de la UE*, primero en 1997 y de nuevo respecto al régimen modificado en 1999. El OSD ha condenado en la última ocasión dos aspectos esenciales de dicho régimen: el sistema de distribución de licencias entre importadores, que considera que perjudica a los operadores estadounidenses, pues el período temporal tomado como referencia para realizar el reparto de dichas licencias perpetúa las distorsiones anteriores y, por otro lado, *el acceso a los contingentes* que discrimina a los proveedores del área dólar.

Dado que la UE no modificó en plazo (ni lo ha hecho hasta ahora) el régimen de importación de plátanos, *el OSD autorizó a EEUU a suspender concesiones comerciales*, lo que significa prácticamente la prohibición de exportaciones de la UE a EEUU *por un montante anual de 191,4 millones de dólares*, de los cuales, 15 millones corresponden a exportaciones españolas. Los productos sancionados son elegidos por el país perjudicado.

Asimismo, *el OSD ha autorizado a Ecuador a suspender concesiones por un importe anual de 201,6 millones de dólares*. Actualmente la Comisión Europea está negociando compensaciones con este país. Ecuador ha solicitado una compensación que combine condonación de deuda, financiación de proyectos de interés social y un contingente extra de plátanos. En caso de que no se llegue a un acuerdo sobre las compensaciones, Ecuador ha sido autorizado a aplicar sanciones en el ámbito del GATS



EN PORTADA

(Acuerdo de Servicios) y del TRIPS (Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio). Este caso plantea un conjunto de cuestiones muy interesantes. En primer lugar, sugiere la posibilidad de ofrecer compensaciones a través de ayuda al desarrollo y, en segundo lugar, pone de relieve los problemas de cuantificar las sanciones en áreas cubiertas por el GATS o el Acuerdo TRIPS de manera que se garantice la equivalencia entre el daño producido por la medida condenada y el efecto económico de las sanciones aplicadas en estos campos. A título de ejemplo caber pensar en la difícil cuantificación de una sanción consistente en no respetar los derechos de autor o las denominaciones de origen.

Para dar una solución al conflicto, estableciendo un régimen de importación de plátanos compatible con la OMC, se barajan dos alternativas: por un lado, la denominada opción «*tariff only*», que se basaría en un sistema meramente arancelario y, por otro lado, la opción de mantenimiento de un sistema de contingentes compatible con la OMC.

Ahora bien, aquí se enfrentan los numerosos intereses contrapuestos. En general, los países latinoamericanos productores de plátanos y EEUU preferirían un sistema de contingentes (supone mayores rentas para los titulares de las licencias) pero cada uno impone condiciones de tal forma que sus respectivos productores y distribuidores salgan beneficiados del sistema establecido de reparto de licencias. Hay que señalar que EEUU no es exportador de plátanos, pero defiende los intereses de las grandes compañías americanas del sector, principalmente Chiquita y Dole. Por otro lado, dentro de la UE se observan actualmente dos posiciones enfrentadas, por un lado Francia, España, Portugal, Reino Unido, Irlanda y Grecia, que son partidarios de un sistema de contingentes, para proteger la producción y distribución del plátano comunitario y ACP. Alemania, Suecia, Finlandia, Bélgica y Países Bajos prefieren una solución exclusivamente arancelaria y que el arancel no sea excesivamente elevado, pues su interés es defender a los consumidores, que se ven favorecidos por unos precios bajos. El

resto de los Miembros de la UE no tienen una posición tan claramente definida.

La Comisión Europea sigue negociando con los países implicados sin que nadie ceda en su postura. Su última propuesta, presentada el 10 de julio en el Consejo de Asuntos Generales, está basada en un sistema transitorio de contingentes según el criterio de «primer llegado, primer servido». Dicho sistema conduciría automáticamente a un sistema exclusivamente arancelario, como muy tarde, el 1 de enero de 2006. La Comisión solicitó, asimismo, que si se constataba que no era posible llegar a un acuerdo con las terceras partes implicadas sobre la base del sistema propuesto, el Consejo le autorizara a acudir a la desconsolidación del arancel. La desconsolidación significa incrementar el arancel y ofrecer compensaciones a «las partes contratantes principalmente interesadas», lo que no incluiría a EEUU, a juicio de la Comisión, por no ser exportador de plátanos (este argumento es discutible). La Comisión aduce que trata de presionar con esta propuesta a EEUU para que flexibilice su postura, pues de lo contrario se verían apartados de las negociaciones de desconsolidación.

La última propuesta de la Comisión ha sido bloqueada a nivel del Consejo de la UE por los seis países antes mencionados, contrarios al «*tariff only*». España argumenta que la desaparición del sistema de contingentes tendría consecuencias económicas, sociales y medioambientales graves para Canarias y para los países ACP. Además, la opción del «*tariff only*» implicaría un incremento del gasto dentro del presupuesto comunitario, pues habría que aumentar la ayuda compensatoria a los productores de plátanos. Dadas las dificultades para aumentar los ingresos del presupuesto comunitario, dicho incremento del gasto tendría que ser financiado con un recorte del gasto en otras partidas, lo que puede afectar a otras frutas y hortalizas. Por otro lado, no está nada claro que las negociaciones para aplicar un sistema «*tariff only*» vayan a ser más fáciles que las negociaciones para establecer un sistema de contingentes compatible con la OMC. En el intento de encontrar soluciones, España ha mantenido y



EN PORTADA

mantiene una posición muy activa presentando propuestas y manteniendo contactos con otros Miembros de la UE en defensa de la opción contingentaria.

En cualquier caso, hasta que se encuentre una solución al conflicto enquistado en torno al plátano, las exportaciones europeas de distintos productos por valor de 191,4 millones de dólares han sido eliminadas del mercado americano. Y todo el conflicto se agrava por el anuncio de EEUU de rotar los productos sujetos a sanciones (sanciones carrusel), lo que multiplicaría el daño a las exportaciones europeas y conduciría a un nuevo deterioro en las relaciones comerciales entre los países implicados.

3.2. Hormonas

En 1981 la Comunidad prohibió la administración de ciertas sustancias a los animales por sus posibles efectos sobre la salud humana (3). La lista de sustancias se extendió en 1988 a cinco hormonas (estradiol 17 beta, testosterona, progesterona, zeranol y trenbolone) y se prohibió la importación de animales y carne de animales tratados con estas sustancias (4). EEUU y Canadá consideraron que se trataba de una restricción encubierta al comercio y que la prohibición no estaba justificada por la evidencia científica disponible, presentando el caso a la OMC. Recordamos que en EEUU la utilización de hormonas para promover el crecimiento del ganado es admitida y se considera que no perjudica a la salud. En la confrontación entre los dos sistemas respecto a la gestión de los riesgos para la salud se encuentra el origen del conflicto.

El OSD determinó en febrero de 1998 que las medidas prohibitivas de la Comunidad no estaban en conformidad con las normas OMC, pues no existía una base científica firme para argumentar que existiera riesgo para la salud humana. La Comunidad ha encargado desde entonces distintos estudios científicos sin que se haya llegado a ningún resultado sólido para

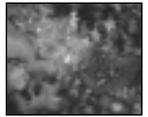
mantener la prohibición. Únicamente el 3 de mayo de este año se ha presentado un informe del Comité Científico Veterinario de la Comunidad sobre Medidas relativas a la Salud Pública en el que se concluye que la hormona 17 beta estradiol es cancerígena. Los resultados respecto a las demás hormonas no son concluyentes.

Dado que la Comunidad no modificó en plazo (ni lo ha hecho hasta ahora) su prohibición de importar carne tratada con hormonas, *el OSD autorizó la imposición de sanciones sobre la Comunidad, efectivas desde el 13 de mayo de 1999.* Así, autorizó a EEUU a imponer sanciones por valor de 116,8 millones de dólares, de los que correspondieron a España 767.000 dólares, una sanción mínima en relación con el volumen de comercio. Por otra parte, se autorizó a Canadá a imponer sanciones por valor de 11,3 millones de dólares canadienses, de los que correspondió a España el 40 por 100 del total, que además se concentraron en los pepinillos en vinagre españoles, implicando la práctica eliminación de la importación canadiense de dicho producto.

En este caso entran en juego los intereses de los productores cárnicos de la Comunidad y de EEUU, los intereses de los consumidores, que tienen derecho a la legítima defensa de su salud y los intereses de los exportadores de distintos productos que han sido sancionados.

Hay que reconocer que la prohibición de importación de carne tratada con hormonas supone beneficios para la ganadería europea, pues la protege de la competencia exterior y limita la oferta de carne en un mercado caracterizado por la existencia de excedentes. Apoyando su tesis de que se trata de una medida con fines proteccionistas, EEUU argumenta que en la Comunidad también se le administran las mencionadas hormonas al ganado, a pesar de que esté prohibido.

En cuanto a la protección de la salud, hasta ahora, tras los numerosos estudios encargados por la Comunidad, no hay ningún resultado firme del riesgo para la salud, salvo en el caso de la hormona 17 beta estradiol. No obstante, existe división en la opinión científica, y ante cualquier posible



EN PORTADA

(3) Directiva 81/602/CEE.

(4) Directiva 81/146/CEE.

duda, los Ministerios de Sanidad, entre otros el español, no quieren arriesgarse a levantar la prohibición. En cualquier caso, se critica la manera en que la Comunidad ha llevado este expediente, pues primero se ha alertado a la opinión pública de la existencia de un riesgo sin ninguna base científica para ello, y sólo con posterioridad se han iniciado los estudios para valorar un posible riesgo. Ahora es difícil declarar y convencer de la ausencia de riesgo.

La Comisión Europea argumenta que con el último informe presentado por el Comité Científico Veterinario se demuestra la existencia de riesgo para la salud y por tanto se garantiza la compatibilidad con la OMC de la prohibición de importación de carne hormonada. EEUU ha reaccionado acusando a la UE de intentar de nuevo incumplir las reglas comerciales internacionales a través de supuestos argumentos científicos, en gran medida no concluyentes.

Las posibles *vías de solución* son las siguientes:

- La negociación de *compensaciones*, como medida temporal preferible a las sanciones. El diálogo con EEUU para establecer compensaciones hasta garantizar la compatibilidad de la medida aplicada por la UE ha sido hasta ahora infructuoso.

- El establecimiento de un *etiquetado* que identifique la carne tratada con hormonas y deje al consumidor la libertad de elección. Esto permitiría levantar la prohibición de importar carne hormonada, pero habría que reconocer que los estudios sobre los riesgos para la salud no son concluyentes. Si, en consecuencia, se permite la administración de hormonas al ganado comunitario, cabría esperar un recrudecimiento del debate interno acerca de si existe o no riesgo para la salud. Por otro lado, existen dificultades para acordar con EEUU el contenido de la etiqueta identificativa y problemas de rastreo de los productos que incorporen de alguna manera la carne hormonada.

- Obtener *resultados científicos concluyentes* que demuestren el riesgo para la salud. Esta ha sido la vía seguida hasta ahora, sin que se hayan obtenido suficientes resultados.

En definitiva, las opciones son: seguir defen-

diendo, sin que de momento existan argumentos científicos concluyentes para ello, que la administración de hormonas al ganado supone un riesgo para la salud humana, o dejar al consumidor que decida si consumir o no ese tipo de carne, garantizándole suficiente información respecto al contenido de hormonas en la carne y respecto a los estudios científicos relativos al riesgo para la salud.

3.3. Sanciones carrusel

Las denominadas «sanciones carrusel» consisten en la revisión periódica de la lista de sanciones impuestas por parte de EEUU sobre distintos productos del país o de los países que no hayan puesto en práctica las recomendaciones derivadas de un procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

Este tipo de sanciones fueron incluidas en la *Trade and Development Act*, aprobada por la Cámara de Representantes americana el pasado 4 de mayo y firmada por el Presidente Clinton el día 18 de mayo.

A los treinta días de entrada en vigor de la Ley, el Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) deberá proceder al cambio de la lista de productos sancionados. Posteriormente, la lista se modificará cada seis meses. La publicación de la nueva lista de productos sancionados se ha retrasado por motivos técnicos, pero se espera su aparición inminente.

Como hemos comentado anteriormente, al incumplir la UE sus obligaciones en la OMC por la prohibición de importación en la UE de la carne tratada con hormonas y por el régimen para la importación de plátanos en la UE, una serie de exportaciones comunitarias fueron sancionadas en 1999. *Con la aplicación de las sanciones carrusel se multiplica el daño a las exportaciones comunitarias*, pues nuevos productos se verán sancionados por idénticos motivos. Las sanciones ya impuestas han provocado prácticamente la desaparición de la exportación comunitaria a EEUU de los productos sancionados. Una rotación en la lista de sanciones significa que el daño se multiplica *pues los productos de la nueva lista verán*



EN PORTADA

prácticamente prohibida su exportación a EEUU mientras que los exportadores inicialmente afectados ya habrán registrado una pérdida de cuota de mercado que será difícil de recuperar. Además, la inseguridad sobre qué productos se verán afectados en la siguiente rotación puede provocar que en algunos casos los importadores de EEUU prefieran modificar sus fuentes de abastecimiento.

Con la rotación de las sanciones, EEUU quiere forzar que se solucionen más rápidamente los conflictos de las hormonas y el plátano. La UE considera que las sanciones carrusel no agilizan el proceso de solución de los mencionados conflictos, sino que añaden un conflicto más. La UE ha presentado una solicitud de consultas al respecto, pues considera que dichas sanciones son ilegales. El principio de proporcionalidad, así como el objetivo de establecer un marco para el comercio estable y abierto constituyen la base de las normas OMC. *El objetivo de las sanciones permitidas en la OMC es únicamente garantizar la equivalencia entre las mismas y el daño producido por el régimen declarado incompatible*, de manera que se disponga de un instrumento de presión para hacer cumplir las normas comerciales multilaterales. *Las sanciones carrusel rompen dicha equivalencia.*

Con las sanciones carrusel EEUU opta claramente por un comportamiento agresivo como método para hacer valer sus derechos. EEUU corre el riesgo de que la UE opte por el mismo comportamiento y decida aplicar este tipo de sanciones, cuya legalidad es dudosa, en el caso del panel de las FSC, que ha perdido EEUU. Los daños económicos serían de enorme envergadura para EEUU y se generaría una escalada importante de la tensión entre ambas partes. No obstante, *EEUU parece confiar en que la técnica de «divide y vencerás» va a seguir funcionando en sus relaciones con la UE.* En efecto, las críticas dentro de la Comunidad de unos países frente a otros por las cuestiones de plátanos y hormonas han aumentado. Asimismo, es de esperar que las presiones de los sectores productivos que se vean afectados por la aplicación de las sanciones carrusel recrudezca la situa-

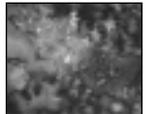
ción. Finalmente, hay que añadir que la selectividad en la aplicación de las sanciones (Holanda y Dinamarca no han sido sancionados hasta ahora en el conflicto del plátano) complica aún más el mantenimiento de la solidaridad comunitaria.

La UE debería ser capaz de mantener una posición fuerte y unitaria en contra de las sanciones carrusel al tiempo que aumenta sus esfuerzos para solucionar los conflictos del plátano y las hormonas. Sólo de esta manera se podrá defender adecuadamente los intereses comunitarios conjuntos y evitar conflictos mayores.

3.4. Empresas de venta en el extranjero (FSC)

Las *Foreign Sales Corporations* (FSC) son empresas filiales creadas en paraísos fiscales de soberanía americana, como las Islas Vírgenes, Barbados, Guam, etcétera, que se dedican a la exportación de productos americanos adquiridos a su matriz, y cuyos beneficios están exentos del pago de impuesto en EEUU, estando también exentos los dividendos pagados a su sociedad matriz. Los beneficios fiscales obtenidos por estas empresas pueden suponer anualmente 3.500 millones de dólares, es decir, en torno a un 5 por 100 del valor final del producto. Los principales sectores que se han beneficiado del régimen son los siguientes: maquinaria y equipo, productos químicos, maquinaria eléctrica material de transporte, cereales y soja, y entre las empresas beneficiadas se encuentran Microsoft, General Motors, Boeing o Motorola.

La UE denunció el tratamiento de estas sociedades ante la OMC por considerar que constituyen una subvención prohibida a la exportación. La OMC ha dado la razón a la UE y ha establecido que EEUU tiene hasta el 1 de octubre de 2000 para poner en conformidad su legislación. La OMC no entró, por razones de economía judicial, a analizar otros elementos de las FSC combatidos por la UE como son la exigencia de un 50 por 100 de contenido originario de EEUU o las reglas especiales de precios de transferencia. En el caso de que EEUU no



EN PORTADA

ponga en conformidad con las normas OMC todos los aspectos pertinentes del régimen aplicable a las FSC, podría plantearse de nuevo la cuestión de la compatibilidad con la OMC de estos aspectos.

EEUU ha criticado el fallo del panel aduciendo que se inmiscuye en la soberanía fiscal de su país y ha amenazado con iniciar acciones contra las prácticas fiscales de algunos Estados miembros de la UE.

En cualquier caso, dado que el plazo para modificar el régimen de las FSC finaliza el 1 de octubre de 2000, EEUU presentó un proyecto de modificación de dicho régimen, que posteriormente ha retirado ante las críticas de la UE. Esta última considera que la propuesta de modificación presentada por EEUU no haría compatible el régimen de las FSC con la OMC, pues se sigue ligando el tratamiento fiscal favorable a la realización de exportaciones. Por otra parte, permanecen las objeciones alegadas por la UE en cuanto a los precios de transferencia y las exigencias de contenido local.

En el caso de que el 1 de octubre de 2000 no se llegue a una solución aceptada por ambas partes, habrá que acudir al arbitraje en la OMC para que esta determine si el nuevo régimen es compatible. Si juzga que no lo es, se procedería a la negociación de compensaciones, y si no se llegara a un acuerdo, a la imposición de sanciones.

El montante de las sanciones equivaldría a 3.500 millones de dólares, valor en el que se ha estimado el daño infligido. Esta cuantía es muy superior a las cuantías de las sanciones impuestas por EEUU a la UE por los conflictos del plátano (191,4 millones de dólares) y hormonas (116,8 millones de dólares). De esta manera, se reequilibra la balanza de amenazas mutuas a favor de la UE. EEUU tiene, por tanto, que tener en cuenta la enorme cuantía de las posibles sanciones al proponer las correspondientes modificaciones al régimen condenado.

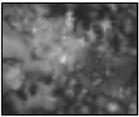
4. Otros conflictos comerciales

Vamos a esbozar brevemente algunos de los otros conflictos que afectan a las relaciones entre EEUU y la UE.

Las acusaciones mutuas de subvencionar a Airbus y a Boeing en la construcción de aeronaves. Los cuatro gobiernos del consorcio Airbus (Alemania, España y Francia, integrados en la nueva compañía EADS, y Reino Unido) conceden apoyos estatales directos para el coste total de desarrollo de los nuevos modelos de Airbus en forma de avances reembolsables. El límite de estos apoyos está establecido por el Acuerdo Bilateral CE-EEUU de Grandes Aeronaves de 1992 que permite que los EE.MM concedan apoyos directos hasta un 33 por 100 del coste total del desarrollo de los nuevos modelos de aeronaves a cambio de permitir que EEUU conceda apoyos indirectos a su industria, a través de los presupuestos de defensa, hasta un 3 por 100 de la cifra de ventas anual del sector. EEUU y la UE se acusan mutuamente de incumplir los Acuerdos de la OMC.

Las reclamaciones de EEUU contra el reglamento adoptado por la UE sobre nivel de ruido de los aviones. El Reglamento 925/99 de la UE limita la operación de los aviones más ruidosos. Esta regulación afecta fundamentalmente a los aviones fabricados en EEUU en los años 60, incluso aunque se les ha incorporado un silenciador para cumplir con las normas de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI). La entrada en vigor de dicho reglamento ha sido aplazada ante las presiones de EEUU, que ha amenazado incluso con prohibir el aterrizaje del Concorde A-3XX en territorio norteamericano y con tomar medidas en la OMC, habiendo recurrido ya al Sistema de Solución de Diferencias de la OACI, pues considera que las exigencias de la UE van más allá de las exigencias sobre ruidos acordadas en dicha organización.

La Ley Helms-Burton, que prevé sanciones para las empresas que operen con activos expropiados en Cuba. La UE considera que EEUU no tiene derecho a aplicar sus leyes extraterritorialmente. EEUU, por su parte, alega que la ley Helms-Burton se refiere a cuestiones relacionadas con la seguridad nacional (el embargo a Cuba). La negociación entre ambas partes llevó al Entendimiento del



EN PORTADA

18 de mayo de 1998 sobre Disciplinas para Inversiones en Activos Expropiados. Se trata de un acuerdo ambiguo y que exige una modificación de la ley mencionada, a lo que el Congreso americano se muestra poco proclive. En cualquier caso, hasta la fecha no se han aplicado medidas al amparo de la ley Helms-Burton, aunque periódicamente surgen las amenazas, como las que tuvieron lugar el año pasado contra la empresa española Sol Meliá y la francesa Club Med, entre otras.

Los Organismos Modificados Genéticamente (OGM). La UE establece una serie de requisitos estrictos (estudios técnicos, evaluación de riesgos, y condiciones de información) para autorizar la comercialización de productos que contengan organismos modificados genéticamente con el objeto de proteger adecuadamente la salud humana y el medio ambiente. EEUU es mucho menos exigente en esta materia y además el volumen de producción agrícola de este país incorpora modificaciones genéticas y crece de forma exponencial. Es previsible que esta cuestión desemboque en un conflicto comercial, pues EEUU desean una agilización de los trámites para autorizar la comercialización de dichos productos mientras que a la UE le preocupa los posibles riesgos para la salud humana y el medio ambiente y tiene que responder a diversas sensibilidades en los distintos Estados Miembros de la UE.

5. Conclusiones

Del análisis de los conflictos abiertos entre la UE y EEUU surgen una serie de reflexiones (en las que sería interesante profundizar en el contexto de la teoría de juegos).

Los conflictos entre ambas partes siempre han existido, sólo que ahora se dispone de un mecanismo reglado y muy potente para promover su solución: el Sistema de Solución de Diferencias en la OMC. Al modificarse las reglas del juego también se ha modificado el comportamiento de las partes implicadas y los efectos últimos de los conflictos. Así, las sanciones previstas en la OMC son un mecanismo de presión para hacer valer los derechos acordados. En la

medida que se pueden aplicar en sectores distintos de aquél en el que se han incumplido las normas OMC, se garantizan que las sanciones son eficaces para ejercer presión. Ahora bien, hay que tener en cuenta que normalmente se ven afectados exportadores que no tienen ninguna relación con el conflicto. La presión sobre los gobiernos para que puedan poner en conformidad con la OMC la medida condenada dependerá de la fuerza política y económica de los sectores condenados respecto a los sectores afectados por las sanciones. Además, no es posible compensar a los sectores afectados por las sanciones, pues esto se consideraría una subvención a la exportación no compatible con la OMC, con lo que cabría abrir un nuevo panel y esperar nuevas sanciones. Por lo tanto, en algunos casos se podría decir que «pagan justos por pecadores». Estas son algunas imperfecciones del sistema establecido para hacer cumplir las normas acordadas, pero si no existiera, la alternativa sería un comercio mucho más inseguro, pues en cualquier momento podrían imponerse medidas unilaterales contra las exportaciones de cualquier país.

El problema derivado de las retorsiones cruzadas se agrava en la UE, dado que los sectores en los que ha tenido lugar el incumplimiento pueden estar concentrados en países distintos de los sectores más afectados por las sanciones. Este hecho ha provocado importantes tensiones con motivo del plátano y las hormonas. Además, en la medida en que se cuestione el principio de «solidaridad comunitaria» se debilita la posición negociadora respecto a EEUU, lo que dificulta aún más el alcance de una solución adecuada al conflicto.

Los conflictos analizados también ponen de manifiesto los problemas que surgen cuando las decisiones de la OMC resultan contrarias a aspectos importantes de la política de algún país, sean cuestiones de sanidad alimentaria, medioambientales, fiscales o de otro tipo. Actualmente se trabaja en la OMC para aclarar algunas normas de manera que se garantice suficientemente la posibilidad de cada país de escoger el nivel de protección de la salud y el medio ambiente que considere apropiado, siem-

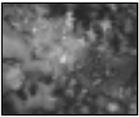


EN PORTADA

pre que estas medidas no constituyan un medio de discriminación injustificable o una restricción encubierta al comercio. Es necesario considerar la relación del comercio con otros campos, como el medio ambiente, pero la OMC es una organización comercial, y por tanto no puede convertirse en el vigilante de todos los aspectos de la globalización. No obstante, puede avanzarse en la cooperación entre las distintas organizaciones internacionales, y en esta dirección se está trabajando.

Finalmente, cabe prever dos escenarios alternativos en las relaciones comerciales entre EEUU

y la UE. Puede que ambas partes colaboren en la negociación de compensaciones y en el establecimiento de regímenes compatibles, o que, por el contrario, se desencadene una guerra comercial al acumularse las denuncias en la OMC con el objeto de reforzar cada parte su posición negociadora y al adoptarse posiciones maximalistas esperando que sea la otra parte la que ceda. La situación política en cada país, la influencia de los sectores económicos y de la opinión pública así como la capacidad de los negociadores de ambas partes son determinantes en el logro de una solución cooperativa.



EN PORTADA