



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



CEDRSSA

Centro de Estudios para el Desarrollo
Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

REPORTE

IMPORTANCIA DEL ÓRGANO DE APELACIÓN DE LA OMC EN EL COMERCIO AGROALIMENTARIO

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,
CIUDAD DE MÉXICO
NOVIEMBRE 2020





ÍNDICE

1. Introducción.....	1
2. El Procedimiento de Solución de Diferencias de la OMC.....	3
3. El Órgano de Apelación y el comercio agroalimentario mexicano.....	6
4. Una resolución favorable para México: Etiquetado del país de origen.....	9
5. Una resolución desfavorable para México: Jarabe de Maíz de Alta Fructosa.....	11
6. Comentarios finales	13

1. INTRODUCCIÓN

La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha sido la principal instancia para resolver las disputas comerciales que se presentan entre los países, a través del procedimiento de solución de diferencias.

Un elemento importante en la resolución de las diferencias que se plantean en la OMC es el Órgano de Apelación, el cual está regularmente integrado por 7 especialistas, de los cuales un mínimo de 3 analiza cada caso que se presenta. El Órgano puede confirmar, modificar o revocar las constataciones del Grupo Especial, que es conformado para el análisis inicial de cada disputa.

Actualmente, sin embargo, el Órgano de Apelación consta de un solo integrante, debido a que han expirado los mandatos de 6 de los especialistas, por lo que dicha instancia no puede cumplir adecuadamente con sus funciones.

Los países miembros de la OMC no han llegado a un consenso sobre los procesos de selección para las vacantes, debido principalmente a que Estados Unidos ha expresado no estar en condiciones de apoyar el inicio de la búsqueda de los perfiles adecuados. El país norteamericano ha cuestionado el desempeño del Órgano de Apelación, por lo que ha bloqueado el consenso requerido.

México ha usado en varias ocasiones el procedimiento de solución de diferencias de la OMC para resolver sus disputas, particularmente con Estados Unidos, por lo que también algunas de las resoluciones del Órgano de Apelación se han referido al sector agroalimentario de nuestro país.

En este reporte se valora la importancia del Órgano de Apelación de la OMC en el comercio agroalimentario mexicano, para lo cual se divide en 6 secciones principales, de las cuales en ésta se hace la introducción al documento.

En la segunda parte se identifican las principales etapas del procedimiento de solución de diferencias, mientras que en la siguiente sección se explican las funciones del Órgano de Apelación, como parte de dicho proceso. Se hace referencia a los casos sobre el sector agroalimentario mexicano que han sido presentados ante el Órgano de Apelación.

En la cuarta y quinta parte del reporte se explican a detalle dos casos sobre el sector primario en los que las resoluciones del Órgano de Apelación fueron favorables y desfavorables, respectivamente, para México. En la sexta sección del documento se emiten los comentarios finales.

2. EL PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC

En el antiguo GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) existía un procedimiento de solución de diferencias; sin embargo, el sistema actual, con cambios significativos, fue uno de los resultados de la Ronda Uruguay, que conllevó al establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El Acta Final de la Ronda Uruguay incluye un apartado de Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD), en donde se especifican las normas y procedimientos aplicables en los casos en que se presenten discrepancias sobre la instrumentación de los acuerdos de la OMC.

Como se establece en el ESD, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que se compone con representantes de todos los países miembros, administra el entero procedimiento, para lo cual puede establecer Grupos Especiales, adoptar los informes de éstos y del Órgano de Apelación (al cual se hace referencia más adelante), vigilar la aplicación de las resoluciones y las recomendaciones, así como autorizar la suspensión de obligaciones. El procedimiento de solución de diferencias incluye varias etapas, las cuales se pueden resumir en la siguiente manera:

I. CONSULTAS

Las consultas entre las partes corresponden a la primera etapa del procedimiento, a través de las cuales se busca debatir y encontrar soluciones sin recurrir al litigio, para lo cual se cuenta con un plazo de 60 días.

II. ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO ESPECIAL

Si las consultas no conllevan a soluciones factibles, el OSD puede establecer un Grupo Especial, a petición de la parte reclamante, con personas especializadas en los temas de que se trate, quienes valoran el caso y elaboran un informe.

III. EL INFORME

El Grupo Especial seguirá un procedimiento de trabajo con la finalidad de llegar a la elaboración de un informe definitivo, que es distribuido a las partes, usualmente dentro de un plazo de seis meses posteriores a la conformación del Grupo, y al resto de los países miembros de la OMC.

IV. APELACIÓN

Cualquiera de las partes puede apelar la resolución del Grupo Especial ante el Órgano de Apelación, el cual es normativamente establecido por el OSD e integrado por 7 miembros representativos de la composición de la OMC. Dichas personas, con probada competencia en derecho y comercio internacional, son nombradas por un periodo de 4 años.

El proceso de apelación, que en ningún caso excederá de 90 días, conlleva a la presentación de un informe, donde se puede modificar, confirmar o revocar las constataciones jurídicas del Grupo Especial.

V. ADOPCIÓN DEL INFORME POR EL OSD

En caso de no existir apelaciones, el OSD adopta el informe del Grupo Especial, aunque puede ser rechazado por consenso. En los casos en que hay apelaciones, el informe del Órgano de Apelación, y en ocasiones también el del Grupo Especial, es el que es adoptado por el OSD, siempre y cuando no sea rechazado por consenso.

VI. IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

La parte demandada, en caso de no tener una resolución favorable, debe manifestar su intención de seguir las recomendaciones formuladas en el informe del Grupo Especial o en el del Órgano de Apelación, usualmente en una reunión del OSD.

Se puede otorgar a la parte demandada un plazo prudencial, en caso de que no sea factible cumplir inmediatamente las recomendaciones y resoluciones; sin embargo, si

no se adoptan las medidas en ese periodo de tiempo, la parte afectada tendrá que entablar negociaciones con la otra parte para establecer una compensación mutuamente aceptable.

En caso de que no se haya convenido una compensación satisfactoria, la parte reclamante puede solicitar la autorización del OSD para adoptar medidas de retorsión, tales como bloqueo o aumento de los derechos a las importaciones. Las medidas son temporales, con la finalidad de incentivar al otro país para que proceda al cumplimiento.

VII. Arbitraje

Si la parte demandada impugna el nivel de las medidas de retorsión, o si sostiene que para el establecimiento de éstas no se han seguido los principios y procedimientos normativos, se puede recurrir al arbitraje, con la finalidad de que se provea una solución definitiva sobre el asunto. El OSD podrá conceder la autorización para aplicar medidas de retorsión, siempre y cuando haya de por medio una petición acorde con la decisión del árbitro, aunque puede ser desestimada por consenso.

3. EL ÓRGANO DE APELACIÓN Y EL COMERCIO AGROALIMENTARIO MEXICANO

El Órgano de Apelación, al cual se hizo referencia con anterioridad, está normalmente integrado por 7 miembros nombrados por el OSD para un mandato de 4 años, que puede ser renovado por una sola vez por otro periodo. Cada caso presentado ante el Órgano es analizado por 3 de los miembros, quienes se encargan de elaborar el informe respectivo.

El informe, a través del cual se puede confirmar, modificar o revocar las constataciones jurídicas del Grupo Especial, debe ser adoptado por el OSD, a menos que sea rechazado por consenso. Una vez que es adoptado, el Informe es vinculante para las partes, por lo cual el Órgano de Apelación es muy importante en el procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

Al 25 de noviembre de 2020, el Órgano de Apelación tenía solamente un integrante, debido a la expiración de los mandatos de 6 de los especialistas. En el marco del OSD no se ha llegado a un consenso sobre los procesos de selección para las vacantes, lo que ha afectado la resolución de las apelaciones presentadas por los miembros de la OMC. Como se mencionó, se requiere de 3 miembros para el examen y resolución de cada caso presentado.

Estado Unidos ha expresado que no esta en condiciones de apoyar el inicio de los procesos de selección para cubrir las vacantes, debido a que ha cuestionado el desempeño del Órgano de Apelación, lo que ha bloqueado el consenso requerido en el OSD.

México ha sido participe, como apelante y apelado, en varios casos analizados por el Órgano de Apelación, por lo que su inoperatividad puede representar un problema en el futuro para que el país resuelva las disputas comerciales con sus socios.

La significativa intensidad del comercio internacional de México con otras naciones hace casi imposible que no surjan discrepancias, como las que se han presentado desde el ingreso del país al GATT, por lo que es importante que se cuente con un Órgano de Apelación funcional.

En el siguiente Cuadro se identifican los casos sobre el sector agroalimentario mexicano que han seguido el proceso de apelación de la OMC, en los cuales el país ha sido participe directo, como apelante y/o apelado.

Las resoluciones del Órgano de Apelación en algunos casos han sido favorables para México, aunque también se han presentado situaciones que han sido desventajosas para el país. Sin embargo, en general, las decisiones han sido importantes para que se resuelvan las disputas y, como consecuencia, no se interrumpa el flujo comercial del país con sus socios.

Casos sobre el sector agroalimentario mexicano que han sido presentados ante el Órgano de Apelación de la OMC					
Caso	Asunto	Apelante	Apelado	Año	
				Apelación	Adopción de los informes
DS27	Régimen de la importación, venta y distribución de plátanos	Comunidades Europeas, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Estados Unidos.	Comunidades Europeas, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Estados Unidos.	1997	1997
DS132	Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa procedente de los Estados Unidos	México	Estados Unidos	2001	2001
DS217	Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000	Estados Unidos	Australia, Brasil, Canadá, Chile, Comunidades Europeas, India, Indonesia, Japón, Corea, México, Tailandia.	2002	2003
DS295	Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz	México	Estados Unidos	2005	2005
DS308	Medidas fiscales sobre los refrescos y otras bebidas	México	Estados Unidos	2005	2006
DS398	Medidas relativas a la exportación de diversas materias primas	China, Estados Unidos, Unión Europea, México.	Estados Unidos, Unión Europea, México, China	2011	2012
DS381	Medidas relativas a la importación comercialización y venta de atún y productos de atún	Estados Unidos, México	Estados Unidos, México	2012	2012
DS384	Determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen	Estados Unidos, México, Canadá	Estados Unidos, México, Canadá	2012	2012
DS384, DS386	Determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen	Estados Unidos, México, Canadá	Estados Unidos, México, Canadá	2015	2015
DS381	Medidas relativas a la importación comercialización y venta de atún y productos de atún	Estados Unidos, México	Estados Unidos, México	2015	2015
DS381	Medidas relativas a la importación comercialización y venta de atún y productos de atún	México	Estados Unidos	2017	2019

Fuente: OMC

4. UNA RESOLUCIÓN FAVORABLE PARA MÉXICO: ETIQUETADO DEL PAÍS DE ORIGEN

En diciembre de 2008, México solicitó la celebración de consultas con Estados Unidos con respecto a ciertas disposiciones reglamentarias en materia de etiquetado del país de origen, con las cuales se incumplían algunos de los acuerdos multilaterales en el marco de la OMC. México básicamente argumentaba que la normatividad estadounidense anulaba o menoscababa las ventajas resultantes para sus productos, particularmente para el ganado vacuno, de los acuerdos de la OMC.

Posteriormente, el país requirió la celebración de nuevas consultas en relación con las modificaciones y medidas conexas adoptadas por Estados Unidos después de la solicitud de las primeras consultas. Canadá se asoció a ambas consultas solicitadas por México.

En octubre de 2009, México requirió el establecimiento de un Grupo Especial, el cual fue decretado en noviembre del mismo año. La composición del grupo fue establecida en diciembre de 2010, y el informe fue distribuido a los miembros de la OMC en noviembre de 2011.

En general, en el informe se indicaba que las medidas eran incompatibles con las obligaciones de Estados Unidos en el marco de la OMC; sin embargo, en marzo de 2012 se presentaron recursos ante el Órgano de Apelación, el cual confirmó, aunque con modificaciones en el análisis, que con las disposiciones sobre etiquetado se había otorgado al ganado vacuno importado de México un trato menos favorable que al producto nacional similar. En julio de 2012, el OSD adoptó el informe del Órgano de Apelación y, con modificaciones, el del Grupo Especial.

En mayo de 2013, Estados Unidos informó al OSD que había publicado una norma que modificaba las disposiciones sobre etiquetado del país de origen, con la finalidad de que fueran compatibles con los acuerdos multilaterales de la OMC. Sin embargo, México argumentó que los ajustes conllevaban a más restricciones y a mayores afectaciones al comercio.

A solicitud de México se estableció un Grupo Especial para hacer una valoración sobre el cumplimiento de las recomendaciones del OSD, el cual distribuyó su reporte en

octubre de 2014. En el informe se concluyó que con los ajustes las disposiciones sobre etiquetado eran aún más perjudiciales y restringían más el comercio de ganado vacuno, por lo que nuevamente se presentaron recursos ante el Órgano de Apelación.

En el informe de apelación, que fue distribuido el 18 de mayo del 2015, básicamente se confirmaron los efectos perjudiciales de los ajustes introducidos sobre el etiquetado del país de origen, aunque hubo cambios en el análisis del Grupo Especial. El OSD adoptó el informe del Órgano de Apelación y, con ajustes, el del Grupo Especial el 29 de mayo de 2015.

Un arbitraje determinó que México podía suspender la aplicación a Estados Unidos de concesiones arancelarias y otras obligaciones por un monto de 222,758 millones de dólares, debido a la anulación o menoscabo de ventajas en el comercio. El OSD autorizó a México la instrumentación de dichas sanciones en diciembre de 2015; sin embargo, Estados Unidos eliminó los requerimientos sobre el etiquetado del país de origen en marzo de 2016, con lo cual se resolvía la disputa comercial.

Las resoluciones del Órgano de Apelación de la OMC fueron, sin lugar a duda, importantes en el procedimiento de solución de este diferendo comercial, aunque también destacaron todas las aportaciones en cada una de las etapas (el Informe del Grupo Especial, las decisiones del OSD, etc.).

5. UNA RESOLUCIÓN DESFAVORABLE PARA MÉXICO: JARABE DE MAÍZ DE ALTA FRUCTOSA

En mayo de 1998, Estados Unidos solicitó la celebración de consultas con México con respecto a una investigación antidumping sobre el Jarabe de Maíz de Alta Fructosa (JMAF) procedente del vecino del norte.

Según los argumentos de Estados Unidos, en febrero de 1997 México había publicado un aviso de iniciación de una investigación antidumping, la cual era basada en una solicitud de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica.

En enero de 1998, se publicó el resultado de la investigación, en el cual se determinó la existencia de dumping y de daños a la industria de edulcorantes en México. Subsecuentemente se procedió a imponer medidas antidumping definitivas a las importaciones de Jarabe de Maíz de Alta Fructosa proveniente de Estados Unidos.

El vecino del norte alegó que la forma en que se había presentado la solicitud de investigación y la manera en que ésta se había llevado a cabo eran incompatibles con el Acuerdo Antidumping de la OMC.

En octubre de 1998, Estados Unidos requirió la integración de un Grupo Especial para valorar la disputa, el cual fue constituido en enero de 1999. El informe del Grupo Especial fue distribuido en enero de 2000.

En el informe se constató que la investigación antidumping había sido compatible con el Acuerdo Antidumping; sin embargo, la imposición de las medidas para subsanar el daño había sido incompatible con varias disposiciones de dicha normatividad de la OMC. En febrero de 2000, el OSD adoptó el informe del Grupo Especial.

En septiembre de 2000, México indicó que había publicado una determinación definitiva relativa a la investigación antidumping sobre el Jarabe Maíz de Alta Fructosa procedente de Estados Unidos, con lo cual cumplía con la recomendación del OSD. Sin embargo, un Grupo Especial, constituido en noviembre de 2000, concluyó que la imposición por México de derechos antidumping definitivos a las importaciones de Fructosa procedente de Estados Unidos era incompatible con el Acuerdo Antidumping, aun cuando se habían realizado ajustes.

En julio de 2001, México presentó un recurso sobre el informe del Grupo Especial ante el Órgano de Apelación, el cual distribuyó sus conclusiones en octubre de 2001. El Órgano de Apelación confirmó las constataciones del Grupo Especial, y recomendó que México adecuara sus medidas de conformidad con el Acuerdo Antidumping de la OMC. El OSD adoptó el Informe del Órgano de Apelación y el del Grupo Especial en noviembre de 2001.

Asociada a esta disputa, Estados Unidos presentó otra querrela ante la OMC sobre un impuesto especial que México había autorizado para los refrescos y bebidas endulzadas con cualquier producto distinto al azúcar. Ambas disputas se resolvieron con la eliminación de las medidas antidumping y del impuesto especial, así como con el establecimiento de cuotas a las importaciones de Jarabe de Maíz de Alta Fructosa y a los envíos de México hacia Estados Unidos de azúcar.

6. COMENTARIOS FINALES

El comercio agroalimentario de México con otras naciones de ha incrementado significativamente, particularmente desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, lo cual también ha dado lugar, de forma natural, a que se presenten un mayor número de disputas sobre las condiciones en que se lleva a cabo el intercambio de dicho tipo de productos, aunque también se han acrecentado los conflictos sobre bienes y servicios de otra índole.

La mayor parte de las diferencias comerciales de México han sido con Estados Unidos, que es nuestro principal socio, por lo que se ha tenido que recurrir al procedimiento de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las resoluciones planteadas en el marco de la OMC han permitido la continuidad del comercio de México con sus socios, aun cuando en algunos casos han sido desfavorables para el país, por lo que es importante contar con un sistema de solución de diferencias confiable y funcional.

Es importante que los miembros de la OMC lleguen a un consenso sobre la manera de elegir a los expertos que ocuparían las vacantes del Órgano de Apelación, que es muy importante en el procedimiento de solución de diferencias. Si hay discrepancias sobre la forma de trabajo del Órgano, también se podrían hacer los ajustes correspondientes.

En el nuevo Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que sustituyó al TLCAN, se incluyeron disposiciones con la finalidad de mejorar el procedimiento de solución de las diferencias que se presenten entre los tres países. Sin embargo, no hay certeza todavía de que el procedimiento vaya a ser confiable y funcional.

Aun cuando en el marco del T-MEC se pudieran resolver las diferencias comerciales, particularmente las que se presenten con Estados Unidos, es importante tener la segunda opción de poder recurrir a la OMC, para otra opinión, por lo que contar con un Órgano de Apelación funcional debe ser prioridad para México y para todos los otros países miembros de dicha organización multilateral.