

CAPÍTULO 9

Las medidas de salvaguardia destinadas a restringir las importaciones en situaciones de emergencia

Resumen

El Acuerdo sobre Salvaguardias autoriza a los países importadores a restringir temporalmente las importaciones si, tras las investigaciones realizadas por las autoridades competentes, se comprueba que las importaciones han aumentado en tal cantidad (en cifras absolutas o en relación con la producción nacional) que causan un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. También dispone que esas medidas, que podrán revestir la forma de un aumento de los aranceles por encima de los tipos consolidados o de la imposición de restricciones cuantitativas, deberán aplicarse en régimen NMF a las importaciones procedentes de todas las fuentes.

Las investigaciones con miras a la imposición de esas medidas pueden ser iniciadas por el propio gobierno o a raíz de una reclamación presentada por la rama de producción afectada. En la práctica, sin embargo, las investigaciones suelen iniciarse sobre la base de solicitudes presentadas por la rama de producción afectada.

El Acuerdo prescribe los criterios que las autoridades investigadoras deben tener en cuenta al determinar si el aumento de las importaciones causa un daño grave a la rama de producción nacional. También enuncia los requisitos de procedimiento básicos de las investigaciones. Uno de los objetivos de esos requisitos de procedimiento es dar a los proveedores extranjeros y a los gobiernos para los cuales puedan tener efectos desfavorables las medidas de salvaguardia propuestas la oportunidad de presentar pruebas y de defender sus intereses.

La finalidad primordial de esa protección reforzada temporal es dar a la rama de producción afectada tiempo para prepararse a hacer frente a una competencia más intensa una vez que se hayan eliminado las restricciones. El Acuerdo procura asegurar que esas restricciones se apliquen sólo temporalmente fijando un período máximo de ocho años para la aplicación de una medida respecto de un producto determinado. Sin embargo, los países en desarrollo podrán imponer las medidas durante un período de 10 años como máximo.

A fin de que las ramas de producción tengan tiempo para adaptarse a la intensificación de la competencia resultante de las reducciones arancelarias y de la supresión de otros obstáculos al comercio, el GATT ha seguido la práctica de exigir que las reducciones de derechos de aduana acordadas en negociaciones multilaterales se apliquen por etapas en un período de varios años fijado de común acuerdo. Así, por ejemplo, las reducciones de los aranceles sobre los productos industriales acordadas en la Ronda Uruguay habrán de efectuarse en un período de cinco años en cinco tramos iguales. De igual modo, las reducciones decididas en el sector agropecuario y respecto de las subvenciones

internas y las subvenciones a la exportación deberán verificarse en un período de seis años. Se han señalado períodos más largos a los países en desarrollo para la aplicación de las reducciones.

En las reglas del GATT se reconoce que, pese a que las reducciones arancelarias se efectuarán gradualmente, es posible que ciertos sectores industriales o agrícolas tropiecen a corto plazo con problemas para adaptarse a una competencia más intensa de las importaciones. Esos problemas pueden deberse a que no han racionalizado sus estructuras de producción o no han adoptado las innovaciones tecnológicas necesarias para elevar la productividad. Con objeto de dar tiempo a los sectores afectados para que se adapten a las nuevas condiciones de la competencia, el Artículo XIX del GATT dispone que si, como consecuencia de las reducciones arancelarias, un país determina que las importaciones de un producto han aumentado “en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales”, ese país podrá adoptar medidas de salvaguardia para restringir temporalmente esas importaciones.

GATT de 1994, Artículo XIX:1a)

El recurso a las LVE para eludir las reglas del GATT

En gran parte a causa del requisito del GATT de que las medidas de salvaguardia se apliquen de manera no discriminatoria, en el pasado los países han concertado limitaciones voluntarias de las exportaciones (LVE) o acuerdos de comercialización ordenada (ACO). En virtud de estos dispositivos, los países importadores piden a los países cuyas exportaciones están en aumento que las mantengan dentro de ciertos límites fijados de común acuerdo. Aunque estos arreglos se califican de “voluntarios”, en la práctica no siempre lo son. Como las restricciones se aplican sólo a las importaciones procedentes de determinados países, también contravienen a la regla según la cual las restricciones a la importación deben aplicarse sin discriminación.

El empleo de esas medidas de la zona gris (así llamadas porque su conformidad con las reglas del GATT está en duda) por algunos países desarrollados, en particular los Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea, ha aumentado durante los tres últimos decenios. En algunos casos los gobiernos de esos países también habían alentado o apoyado a sus ramas de producción cuando éstas han tomado la iniciativa de concertar acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones con sus homólogas de los países de exportación. Se estima que en 1995, cuando se creó la OMC, había más de 200 acuerdos bilaterales o plurilaterales de este tipo. Esos acuerdos abarcan productos que van desde los agropecuarios, como la carne de vaca, pasando por bienes sencillos como los productos de cuero y de caucho, los artículos de viaje, la cerámica y la porcelana, hasta manufacturas sumamente complejas y perfeccionadas, como los televisores, los automóviles y los camiones.

El Acuerdo sobre Salvaguardias

Compromiso de abolición de las LVE

El objetivo principal de las negociaciones de la Ronda Uruguay en esta esfera era conseguir que las medidas restrictivas como las LVE y otros arreglos discriminatorios similares se sujetasen a los principios y reglas del GATT. Esto se logró con el Acuerdo sobre Salvaguardias (negociado en la Ronda), que obligaba a los países a eliminar gradualmente las medidas de la zona gris en un

período de cuatro años (es decir, antes del 1º de enero de 1999)¹². Además, se dispone que ningún país “tratará de adoptar, adoptará ni mantendrá limitaciones voluntarias de las exportaciones o las importaciones”. Los países tampoco “alentarán ni apoyarán la adopción o el mantenimiento” de acuerdos intersectoriales que puedan asimilarse a las medidas gubernamentales antes descritas.

La norma del daño grave

En el Acuerdo se dispone asimismo que las medidas de salvaguardia sólo podrán aplicarse después que las autoridades investigadoras hayan determinado que:

Acuerdo sobre AS,
Artículo 2

- Las importaciones de un producto están aumentando cada vez más (en términos absolutos o en relación con la producción nacional); y
- Se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores de bienes similares o directamente competidores.

Acuerdo sobre AS,
Artículo 4:1

Según la definición del Acuerdo, por “daño grave” se entiende “un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional”. Debe establecerse que las importaciones están causando ese daño a la rama de producción nacional, definida como “el conjunto de los productores de productos similares o directamente competidores” o de “aquéllos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos”. En otras palabras, no es lícito adoptar medidas de salvaguardia para restringir las importaciones cuando sólo unos pocos productores tienen dificultades para hacer frente a la competencia de las importaciones.

Las reglas aplicables a las investigaciones

De conformidad con el Acuerdo, cada país miembro debe designar autoridades que se encargarán de las investigaciones y publicar los procedimientos que se propone seguir, a fin de que éstos sean conocidos de todos.

La solicitud de iniciación de tales investigaciones puede dimanar del propio gobierno o de un sector cuya producción colectiva represente una proporción importante de la producción nacional total del producto importado. En la práctica, sin embargo, las investigaciones suelen ponerse en marcha a raíz de una solicitud presentada a tal efecto por los productores o, en su nombre, por una asociación de productores. En general, en esas solicitudes suele alegarse que el aumento de las importaciones causa un daño grave a los productores, ocasionando, por ejemplo, pérdidas de utilidades, reducciones de la producción y subutilización de la capacidad, u obligándoles a proceder a recortes de mano de obra.

Acuerdo sobre AS,
Artículo 3

La actuación de las autoridades investigadoras debe comportar un aviso público de la investigación, así como la celebración de audiencias públicas o el empleo de otros medios apropiados “en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones”. Las autoridades también deben tener en cuenta las opiniones y observaciones formuladas contra la medida de salvaguardia solicitada y en cuanto a la utilidad de la aplicación de tal medida para el interés público.

Acuerdo sobre AS,
Artículo 4:2

Las autoridades investigadoras sólo podrán autorizar una medida de salvaguardia cuando la evaluación de todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable haya demostrado que existe “una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la

¹² Sin embargo, cada país miembro puede mantener una de esas medidas durante un período suplementario de un año.

amenaza de daño grave”. Las medidas de salvaguardia no deberán autorizarse si las dificultades de la rama de producción obedecen a factores distintos del aumento de las importaciones (por ejemplo, la disminución de la demanda global del producto). Para que haya la debida transparencia, las autoridades investigadoras tienen la obligación de publicar sus informes y conclusiones.

Aplicación de las medidas de salvaguardia

Acuerdo sobre AS,
Preámbulo

En el Acuerdo se hace hincapié en que, al adoptar medidas de salvaguardia, el objetivo de los gobiernos debe ser el de promover el “ajuste estructural” y “potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla”. Con tal objeto, se dispone que dichas medidas de salvaguardia sólo se aplicarán temporalmente a fin de que la rama de producción afectada pueda tomar medidas para adaptarse a la competencia más intensa a que dará lugar la supresión de esas medidas. El ajuste podrá consistir en la adopción de una tecnología mejorada o en la racionalización de las estructuras de producción.

Acuerdo sobre AS,
Artículo 5

Además, las medidas de salvaguardia sólo deben aplicarse “en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste” y “sin discriminación a las importaciones de todas las procedencias”. Corresponde a las autoridades investigadoras decidir la clase de medida de salvaguardia que haya de adoptarse: aumento del tipo consolidado del arancel o imposición de restricciones cuantitativas a las importaciones. Cuando se utilice una restricción cuantitativa, los contingentes podrán distribuirse entre los principales países proveedores. En tales casos, las partes se asignarán en consulta con los países proveedores en función de la cuota que correspondió a cada uno de ellos en las importaciones durante un período representativo anterior. Al asignar las partes según este criterio, también deberán tenerse en cuenta debidamente los intereses de los nuevos proveedores.

El Acuerdo permite que, en circunstancias excepcionales, los países miembros se aparten de la norma de no discriminación y apliquen restricciones contingentarias solamente a unos cuantos países cuando las importaciones procedentes de esos países hayan “aumentado en un porcentaje desproporcionado en relación con el incremento total de las importaciones del producto considerado en el período representativo”. Para que exista una garantía de que tales medidas sólo se tomarán en circunstancias excepcionales, el Acuerdo dispone que deberán adoptarse previa consulta con el Comité de Salvaguardias y con su aprobación. La creación de ese Comité está prevista en el Acuerdo.

Compensación por la pérdida de comercio

Acuerdo sobre AS,
Artículo 8

El país miembro que se proponga aplicar medidas de salvaguardia debe ofrecer una compensación comercial adecuada a los países en cuyo comercio dichas medidas puedan tener efectos desfavorables¹³. Si el país que se propone aplicar una medida de salvaguardia no llega a un acuerdo con los países miembros exportadores afectados sobre una compensación comercial adecuada, los miembros exportadores podrán tomar medidas de retorsión¹⁴. Sin embargo, el derecho a adoptar medidas de retorsión no podrá ejercitarse durante los tres primeros años de vigencia de la medida, siempre que ésta haya sido adoptada de conformidad con las disposiciones del Acuerdo y como resultado de un aumento de las importaciones en términos absolutos (y no simplemente en relación con la producción nacional).

¹³ La compensación suele ser una concesión, en forma de reducciones arancelarias, otorgada por el país que desea tomar medidas de salvaguardia a los países cuyo comercio será restringido, respecto de otros productos cuya exportación interesa a éstos.

¹⁴ Tales medidas de retorsión consisten generalmente en la suspensión de una concesión o de otra obligación a que normalmente pueda tener derecho el país que aplica la medida de salvaguardia.

Trato especial y diferenciado de los países en desarrollo

Acuerdo sobre AS,
Artículo 9

El Acuerdo prevé un trato especial y diferenciado de los países en desarrollo por lo que respecta a la aplicación de las medidas de salvaguardia. Las importaciones procedentes de un país en desarrollo estarán exentas de las medidas de salvaguardia si la participación de ese país en las importaciones del producto considerado en el país que toma la medida es de menos del 3 %. Esta exención no se aplica cuando los países en desarrollo con una participación individual de menos del 3 % en las importaciones representan colectivamente más del 9 % de las importaciones.

Duración de las medidas de salvaguardia

Las demás disposiciones del Acuerdo tienen principalmente por objeto asegurar que las medidas de salvaguardia se apliquen durante períodos limitados. Por ejemplo, se prescribe que:

- Las medidas de salvaguardia vigentes al 1° de enero de 1995, fecha en que entró en vigor el Acuerdo, deberán abolirse al cabo de ocho años o antes del 1° de enero de 2000, si esta fecha es posterior.
- El período inicial máximo de aplicación de una medida de salvaguardia es de cuatro años. Este período inicial podrá prorrogarse hasta ocho años, como máximo (10 años en el caso de los países en desarrollo).

Acuerdo sobre AS,
Artículo 7

A fin de ayudar a las ramas de producción afectadas a prepararse para la competencia más intensa que seguirá a la eliminación de las medidas de salvaguardia, el Acuerdo dispone que toda medida de una duración de más de un año deberá liberalizarse progresivamente. También deberán examinarse, a la mitad del período de aplicación, las medidas de una duración de más de tres años, para determinar si procede revocarlas o acelerar el ritmo de la liberalización.

Además, el Acuerdo impide que los países eludan los plazos fijados para las medidas de salvaguardia prohibiendo la reintroducción de una protección respecto del mismo producto durante un período igual al de la medida de salvaguardia original. En ningún caso podrá volver a aplicarse una medida durante el período de dos años inmediatamente siguiente a su abrogación. Sin embargo, las salvaguardias que se hayan aplicado durante seis meses o menos podrán restablecerse al cabo de un año, a condición de que no se hayan aplicado medidas respecto del mismo producto más de dos veces en un período de cinco años. En este caso también, los países en desarrollo están sujetos a obligaciones menos rigurosas y pueden restablecer una protección respecto del mismo producto después de un período igual a la mitad de la duración de la medida anterior (pero no dentro de un período de menos de dos años).

Consecuencias para las empresas

Las nuevas reglas mejoradas en materia de salvaguardias fortalecen la reglamentación del GATT sobre la seguridad del acceso a los mercados. Se prohíbe a los países importadores recabar de los países exportadores que pidan a sus empresas que limiten sus exportaciones en virtud de LVE o de arreglos similares. Conviene subrayar que, al disponer asimismo que los gobiernos no deben alentar a sus ramas de producción a celebrar tales arreglos con las de otros países, el Acuerdo ha dado un aviso a dichas ramas de producción para que no concierten arreglos similares, siquiera sea oficiosamente.

Como ya se ha mencionado, casi todos los aranceles de los países desarrollados y una alta proporción de los de los países en desarrollo están consolidados, lo que restringe el derecho de los países a aumentarlos. Por consiguiente, en virtud de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, los países importadores sólo podrán tomar medidas para restringir las importaciones cuando las investigaciones hayan determinado que el aumento de las importaciones está causando un daño grave a sus ramas de producción. La reglamentación también procura proteger los intereses de las empresas exportadoras confiriéndoles el derecho de defender sus intereses durante las investigaciones y presentar, de ser necesario, datos para demostrar que la imposición de restricciones no redundaría en interés de los consumidores del país importador.

Conviene, sin embargo, tener en cuenta que estas reglas generales sobre las medidas de salvaguardia no se aplican inmediatamente a los productos textiles. El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, negociado en la Ronda Uruguay, dispone que las restricciones discriminatorias actualmente aplicadas a los productos textiles por algunos países importadores deberán eliminarse en cuatro etapas en un período de 10 años. Durante ese período de eliminación gradual, el Acuerdo permite que los países tomen medidas de salvaguardia para restringir las importaciones con carácter discriminatorio cuando el “incremento brusco y substancial de las importaciones” procedentes de un determinado país o de determinados países exportadores cause un “perjuicio grave” a la rama de producción nacional.

El comercio de textiles sólo se regirá por las reglas del Acuerdo sobre Salvaguardias relativas a la aplicación no discriminatoria de las medidas de salvaguardia a partir del 1º de enero de 2005. En esa fecha el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, al cabo de 10 años de vigencia, dejará de existir.

Es indispensable considerar estas reglas no sólo desde el punto de vista de las empresas exportadoras, sino también desde la perspectiva de las empresas que, como resultado de un aumento repentino de las importaciones, tropiezan con dificultades para competir con los proveedores extranjeros en sus propios mercados nacionales. Estas empresas tienen derecho a pedir a sus gobiernos que tomen medidas de salvaguardia para restringir las importaciones. Tales peticiones no pueden proceder de una sola o de unas pocas empresas, sino de productores “cuya producción ... constituya una proporción importante de la producción nacional total”. En la práctica, esas peticiones o solicitudes suelen presentarse en nombre de los productores por las asociaciones a las que éstos pertenecen. Las peticiones sólo deberán presentarse cuando sea posible establecer la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el presunto daño grave a la rama de producción. El partido que las ramas de producción afectadas puedan sacar de estas disposiciones dependerá de su capacidad para argumentar la necesidad de esa protección temporal, habida cuenta de las condiciones estrictas a las que el Acuerdo supedita la imposición de medidas de salvaguardia.