



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Escuela de Derecho

“Análisis como el riesgo de daño o amenaza de daño en una economía nacional justifica la imposición temporal de las medidas de protección salvaguardia.

Trabajo de graduación previo a la obtención del título de

Abogado

Autor: Diane Pesantez Espinoza.

Director: Dr. Tiberio Torres.

Cuenca-Ecuador

2018

Dedicatoria:

Mi Trabajo de Graduación lo dedico con todo mi amor y cariño a mis padres Mónica Lilian Espinoza Narváez y Jaime Eloy Pesantez Córdova, por el sacrificio y esfuerzo que me han brindaron todos los días de mi vida, por darme una carrera para el futuro y por creer en mí a pesar de haber pasado momentos difíciles como familia; siempre brindándome comprensión, cariño y amor.

A mi pequeño hermano Andrew James Pesantez Espinoza, que a su corta edad tuvo que entender varias situaciones difíciles, y siempre estuvo a mi lado; siendo él una fuente de motivación e inspiración para seguir adelante.

A mi hermano mayor Christian David Mora Espinoza, quién a pesar de la distancia siempre ha estado junto a mí y con sus consejos siempre me motivo a seguir adelante.

Gracias a todos.

Agradecimiento:

A la Universidad del Azuay y a sus docentes por brindarme los conocimientos necesarios en estos cinco años de carrera.

Agradezco a mi director de tesis y a los profesores que han contribuido en mi formación profesional.

Finalmente, a las personas en general que contribuyeron con un grano de arena para llegar a ser lo que soy.

Índice

Dedicatoria:	ii
Agradecimiento:	iii
Índice.....	iv
Resumen.....	vii
Abstract	viii
Introducción	1
CAPÍTULO I.....	3
ANTECEDENTES GENERALES	3
1.1 Historia de la medida de salvaguardias	3
1.2 Doctrinas del comercio internacional.....	8
1.3 Fundamento económico de las medidas de salvaguardias	9
1.4 Normativa de las salvaguardias	13
1.4.1 Comunidad Andina de Naciones.	13
1.4.1.1 Agropecuaria.	13
1.4.1.2 Balanza de pagos.....	14
1.4.1.3 Programa de liberación.	15
1.4.1.4 Específica.	15
1.4.1.5 Cambiaria.	16
1.4.2 La Asociación Latinoamericana de Integración ALADI.	16
1.4.2.1 Balanza de pagos.	17
1.4.2.2 Específicas.	17
1.4.3 Medidas de salvaguardia según la OMC.	18
CAPÍTULO II	19
CONDICIONES PARA IMPLEMENTAR UNA MEDIDA DE DEFENSA COMERCIAL SALVAGUARDIAS	19
2.1 Aumento de las importaciones	20
2.1.1 Categoría cambiaria.	21
2.1.2 Programa de liberación.	22

2.1.3 Balanza de pagos.	23
2.2 Daño grave o amenaza de daño grave	24
2.2.1 Daño grave.	24
2.2.2 Amenaza de daño grave.	25
2.3 Relación de causalidad	26
2.4 Duración y examen de las medidas de protección comercial salvaguardias.	27
CAPÍTULO III	30
PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE LAS SALVAGUARDIAS	30
3.1 Procedimiento de aplicación de las salvaguardias Acuerdo GATT 1994	30
3.1.1 Antecedentes.	31
3.1.2 Principios fundamentales del GATT de 1994.....	32
3.1.3 Procedimiento de aplicación.	32
3.1.3.1 Análisis del artículo XIX del GATT de 1994.	33
3.1.3.2 Medidas de salvaguardias bilaterales.	37
3.1.3.3 Medidas de salvaguardia globales.....	40
3.1.3.4. Administración de procedimientos relativos a las medidas de salvaguardia.....	42
3.2 Comunidad Andina de Naciones	52
3.2.1 Antecedentes.	52
3.2.2 Objetivos de la CAN.....	53
3.2.3 Mecanismos.	53
3.2.4 Nación más favorecida y nación menos favorecida.....	54
3.3 Base legal de las salvaguardias.....	55
3.3.1 Decisión 452.	55
3.4 Análisis del caso Estados Unidos y la Unión Europea, imposición de las salvaguardias al acero.....	62
3.4.1 Antecedentes.	62
3.4.2 Análisis del caso	64
3.5 Análisis de las medidas protección comercial salvaguardias aplicadas en el Ecuador respecto al elemento temporalidad durante el año 2016 y 2017	64
3.5.1 Antecedentes.	64

CONCLUSIONES:	66
RECOMENDACIONES:	68
Bibliografía	69

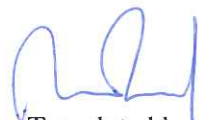
Resumen

El presente trabajo pretende determinar como el riesgo de daño grave o amenaza de daño grave en una economía nacional justifica la imposición temporal de las medidas de protección salvaguardias.

La investigación iniciará con el establecimiento de los antecedentes históricos de las salvaguardias, para luego estudiar las condiciones necesarias para implementación de estas medidas, terminando en los procedimientos de los diferentes cuerpos legales que la regulan como: Acuerdo de Salvaguardias del GATT 1994, Comunidad Andina de Naciones con el Acuerdo de Cartagena, y por último con el Mercado Común del Sur y el estudio de casos prácticos de Estados y Ecuador.

ABSTRACT

This investigation aimed to know how the risk of damage or threat of harm in a national economy justified the temporary imposition of safeguards as trade protection measures. It started from the historical background of safeguards. Then, the necessary conditions for the implementation of these measures were studied. The procedures of the legal bodies that regulated safeguards such as the 1994 GATT Agreement on Safeguards, the Cartagena Agreement of the Andean Community of Nations and the Common Market of the South were analyzed. Finally, case studies from both the United States and Ecuador were studied.



Translated by

Ing. Paul Arpi

Introducción

Los acuerdos comerciales que mantengan los países son vitales para la economía de cada uno de ellos, ya que mediante estas alianzas se concesionan preferencias arancelarias mutuas y la reducción de barreras no arancelarias. Estos acuerdos se deben cumplir a cabalidad para velar por la seguridad jurídica.

Pueden surgir circunstancias económicas emergentes que puedan provocar que una de las partes dentro del acuerdo; generalmente al país importador, se encuentre causando daño grave o amenaza de daño grave a la rama de la producción nacional.

Diversos organismos colegiados a nivel internacional han buscado medidas legales para contrarrestar el daño, es así que tenemos medidas de protección comercial como las salvaguardias; estas medidas son una excepción a la ejecución de acuerdo de manera temporal. Sin embargo, para lograr la aprobación de estas se deberá someter a un examen detallado y deberá ser aprobado por el organismo internacional superior.

Desde la Segunda Guerra Mundial, las medidas de protección comercial salvaguardias se comenzaron a aplicar para enfrentar la crisis de los países. Para imponerlas es necesario cumplir la condición de aumento de importaciones y que este aumento cause daño grave o amenaza de daño grave a una rama de la producción nacional. Una vez que se comprueben estas condiciones, se procederá a su aplicación de forma temporal y no discriminatoria.

Siempre será necesario comprobar que productores nacionales estén siendo afectados, ya que si no se identifica claramente el perjuicio y se impone de una manera superficial, se podría causar un daño mayor a la economía interna del país perjudicado.

La presente investigación está compuesta de tres capítulos, cuyo contenido se expone a continuación:

En el Capítulo I se sustentan los antecedentes generales como: historia, doctrinas del comercio internacional, fundamento económico y normativa de las salvaguardias.

En el Capítulo II se analizan las condiciones necesarias para la aplicación de las salvaguardias. Los aspectos examinados son: aumento de las importaciones, daño grave o amenaza de daño grave, relación de causalidad y la duración de las medidas de protección comercial.

En el Capítulo III se mencionan los procedimientos de aplicación de las medidas de salvaguardias de normativas del Acuerdo de Cartagena de la Comunidad Andina de Naciones y el Acuerdo de la Salvaguardias que aplica la Organización Mundial de Comercio. Esta sección culmina con casos reales sobre la aplicación de las salvaguardias, siendo estos el caso de Estados Unidos de Norteamérica y del Ecuador, a fin de identificar el daño grave o la amenaza de daño grave a la producción nacional para justificar la imposición de las medidas.

El presente trabajo culmina con las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis realizado.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES GENERALES

En el presente capítulo se pretende abordar la conceptualización y el desarrollo histórico, fáctico y legal de las salvaguardias.

Con ello se intenta explicar el objeto de dichas medidas de carácter económico, cuando deben ser impuestas; es decir que factores sociales, culturales y económicos permiten su implementación y las consecuencias que se generarían en caso de un uso indiscriminado sin un estudio detallado y pormenorizado que abarque las distintas áreas del conocimiento que involucra dicho tema.

Por ello es indispensable que el factor histórico nos revele esencialmente los fundamentos mediante los cuáles dichas medidas son en un tiempo y espacio determinado necesarios para la economía de un país y con ello entender la intención del legislador al momento de dictar cuerpos legales.

1.1 Historia de la medida de salvaguardias

Las medidas de protección comercial denominadas salvaguardias son mecanismos que se adoptan de emergencia para proteger a una rama nacional específica que se encuentre amenazada ante el aumento de las importaciones.

Estas regulaciones pretenden restringir de manera temporal las importaciones que afectan o causan daño grave a la producción nacional, pues estas no se encuentran en la capacidad de competir con productos provenientes del extranjero.

Por ser de emergencia, estas medidas son una excepción a los acuerdos comerciales realizados por cada uno de los países.

Las salvaguardias tuvieron un antecedente histórico a mediados del siglo XX con la creación del Sistema *Bretton Woods* con la finalidad de liberar al comercio internacional y profundizar la cooperación económica de sus miembros (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006).

(Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006) refieren que la creación del sistema fue guiado por dos ideas:

1. La Segunda Guerra Mundial fue provocada por el movimiento proteccionista, que logró alcanzar una tarifa máxima y la imposición de barreras al comercio en el año 1930. Como consecuencia de esa Ley; Estados Unidos con el presidente Hebert Hoover promulgó la Ley *Smooth- HawlyTarriffAct*, con ello aumentó la protección tarifaria respecto a numerosos productos importados (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006).

Ante esta situación, los países exportadores obstaculizaron el comercio internacional.

2. Los creadores del sistema entendían que una profundización del comercio internacional mejoraría la economía para todos sus participantes, bajo dos conceptos fundamentales: la ley de ventajas comparativas y la de economía de escala (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006).

Es así que bajo estos dos aspectos históricos se crea el Sistema *Bretton Woods* en una conferencia realizada en el mismo lugar de su nombre, con el objetivo de crear un organismo donde se formen instituciones y acuerdos creativos tanto desde la óptica jurídica como económica.

De esta manera, se creó la primera visión de proteger la producción nacional de cada país con medidas novedosas como son la salvaguardias comerciales, ya que pasando por la Ley promulgada en Estados Unidos por el presidente Hoover, el comercio mundial entendía que el proteccionismo extremo a los productos nacionales provoca divergencias

con los exportadores mundiales, ya que si bien es cierto la economía de un país crece cuando su producción nacional aumenta, es necesario entender que un país no puede producir toda la gama de productos.

Toda nación siempre tendrá que abastecerse de productos extranjeros, es decir será necesario siempre mantener buenas relaciones comerciales, pero si se encuentra en peligro la producción nacional de un país por el aumento de importaciones es necesario protegerla de una manera temporal.

Gardner citado por (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006) refirió que uno de los conceptos medulares del Sistema *Bretton Woods* era que el comercio internacional sea gobernado por un código y una institución supranacional para aplicarlo.

De esta manera, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en el año 1946, convocó a una conferencia para la realización del estatuto, con el objetivo de crear una organización internacional. Para ello, se convocó a reuniones en diferentes ciudades como: New York, Londres y Ginebra, dando como resultado la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en siglas GATT (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006).

Luego de la aprobación del GATT, existieron varios casos controversiales, entre ellos el del año 1947 denominado “Sombreros de Fielto” entre el país de Estados Unidos y Checoslovaquia, quienes tomaron la medida de salvaguardia según la perspectiva del país importador dejando a un lado al país que sufre la afectación de forma directa (Informe del Grupo Especial, s.a.).

Este caso fue analizado por un Grupo de Trabajo cuyo informe se centralizó en los datos constatados por las autoridades del país importador antes de su determinación, además de la medida en que se había demostrado que la evaluación de esos datos por las autoridades no era razonable (Informe del Grupo Especial, s.a.).

Es así que luego de este caso polémico se realizaron reformas a la regulación de salvaguardias en años posteriores.

«En 1947, se adoptaron las medidas de salvaguardias bajo la denominación “Medidas de Urgencia sobre la Importación de Productos Determinados” en el artículo XIX del GATT» (Borja, s.a., pág. 8).

Con este estatuto las relaciones comerciales mejoraron continuamente, sin embargo las salvaguardias no eran totalmente aceptadas por los países del mundo.

Varios puntos todavía no se analizaban como el principio de no discriminación, haciendo referencia a que si se aplicaba la salvaguardia a determinado producto importado, debería ser en todos los países que exporten dicho producto, mientras que esta medida solo hacían con países determinados, por lo tanto generaba incertidumbre su aplicación.

En 1958, Japón fue el primer país en aceptar la aplicación de las salvaguardias para el suministro de uranio (Herrera, s.a.).

En 1960, la secretaría de la OIEA después de varios estudios y contribuciones de expertos, creó un grupo de trabajo encargado de dictar los principios básicos y generales sobre el tema de la imposición de salvaguardias, dichos principios fueron dictados con carácter provisional y fueron presentados en la conferencia general en su cuarta reunión ordinaria, proyecto que fue aprobado en enero de 1961, siendo aplicado por primera vez en Finlandia (Evolución de las Salvaguardias del OIEA, s.a.).

La (Organización Mundial del Comercio, s.a.) refiere que otro momento histórico sobre las salvaguardias fue en el año 1994 en la Ronda de Uruguay en donde se detalló de manera específica la forma de aplicación de estas medidas de protección comercial, formándose el Acuerdo sobre las Salvaguardias determinando su aplicación. Además se puntualizaron: elementos necesarios para la aplicación de esta medida, procedimientos, clases de medidas y productos a los que se los debe aplicar.

Lo más destacado en este punto de la historia es que se toman en cuenta elementos como: el aumento de importaciones y el daño o amenaza a la producción nacional. Además, se incorporó el desequilibrio macroeconómico y de la balanza de pagos. Es decir, los conceptos cambiaron respecto al año 1945 cuando se creó el GATT, la visión de los países de ver de forma negativa a las salvaguardias cambió como una alternativa positiva para evadir el acuerdo comercial principal por motivos emergentes, internos o falta de legalidad.

La (Organización Mundial del Comercio, s.a.) detalla que en la Ronda de Uruguay mediante el acuerdo SG se puntualizaron varios aspectos que se encontraban dudosos en el artículo XIX del GATT del año 1947:

La (Organización Mundial del Comercio, s.a.) en su información técnica indica que «El Acuerdo SG se estableció porque los contratantes del GATT adoptaban medidas denominadas “de zona gris” que constituían limitaciones bilaterales de las exportaciones, acuerdos de comercialización y medidas similares. Estas afectaban a las importaciones de determinados productos» (Organización Mundial del Comercio, s.a., pág. §2).

Esta situación se dio porque las regulaciones no estaban sujetas a disciplina multilateral en el marco del GATT y su legalidad en dicho marco era dudosa.

“Actualmente, el acuerdo establece disposiciones específicas para la eliminación de las vigentes en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC” (Organización Mundial del Comercio, s.a., pág. §1).

Siguiendo la línea de análisis y de la historia de las salvaguardias, se interpreta que en el GATT de 1947 existió una regulación que no fue suficiente, ya que debían determinarse los elementos necesarios para su aplicación.

No solo era necesario decir que las salvaguardias se pueden aplicar cuando exista una emergencia económica en país, pues de esa manera los países podían romper los acuer-

dos comerciales sin justificación. Desde aquí nace la perspectiva de que los países deben saber a qué producto nacional se está causando un daño grave o amenaza de daño grave a causa de las importaciones y las razones por las cuales se deben limitar estas adquisiciones. Aquí aparece la afirmación de que es necesario justificar el daño grave que se está causando a un producto nacional específico.

1.2 Doctrinas del comercio internacional

El comercio internacional ha cambiado por la evolución de los países y las necesidades del mundo. Existen diversas teorías que intentan predecir los patrones del comercio y analizan los efectos de las políticas comerciales a través de la aplicación de medidas liberalizadoras o proteccionistas.

Las teorías más reconocidas son los Principios de Economía Política y Tributación de David Ricardo y la Teoría *Heckcher-Ohlin* con un teorema particular y la nueva teoría del comercio. Cada una de ellas tiene con sus características especiales con el único objetivo de lograr un superávit en la balanza comercial (EUMED, s.a.).

“Una de las teorías clásicas más reconocida es el modelo ricardiano, el cual se centra en la existencia de ventajas comparativas entre países para explicar los flujos de comercio” (Resico, s.a., pág. 297).

Según esta teoría los países se especializan en la producción de los bienes que producen eficazmente en comparación a otro. Es decir, ambos países pueden fabricar un producto, pero el que tenga mayor productividad mejorará sus costos y reducirá la amplitud de la variedad de su producción. “Estas transacciones les permiten a todos los países obtener ganancias de productividad e incrementar la oferta de bienes de consumo para sus ciudadanos” (Resico, s.a., pág. 297).

En el modelo *Heckscher-Ohlin*, las diferencias en la dotación de los factores de producción entre países son las que determinan el comercio internacional. De esta manera, los bienes abundantes serán exportados mientras que en los que exista escases se recurrirá a la importación (Resico, s.a.).

Actualmente, la nueva teoría del comercio pretende explicar las razones por las cuales el comercio se da entre países de diferentes factores y productividad. Se afirma que la competencia monopolística y los retornos crecientes a escala implican que la función de utilidad de los consumidores es gobernada por la variedad. (Resico, s.a., pág. 298)

1.3 Fundamento económico de las medidas de salvaguardias

Las condiciones comerciales mundiales son variables, un día pueden estar en el nivel más alto económicamente y en cualquier momento estas pueden caer.

Generalmente, los países económicamente dependientes son aquellos que se están en vías de desarrollo o denominados subdesarrollados, pues estos depende de naciones que tiene una economía totalmente desarrollada, siendo estas las que llevan las reglas de juego dentro el comercio mundial.

Bajo la premisa de que los países subdesarrollados dependen de los países desarrollados se creó el GATT, con la intención de formar una normativa justa para todos los países que se encuentran en negociaciones comerciales ante un problema económico durante la ejecución de un acuerdo comercial, siendo esta una medida de protección comercial (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006).

Entre los problemas que se pueden presentar está el incremento de las importaciones, para las cuales se debe buscar una alternativa para restringirlas. De esta manera, las normativas vigentes sobre las medidas de protección a los acuerdos comerciales deben cumplir condiciones económicas y legales para poder aplicarlas.

Las condiciones económicas se refieren a problemas en el contexto macro y micro, que se pueden alterar de una manera rápida y sustancial. Puede producirse un aumento importante en el ingreso de mercaderías de uno o más orígenes, que no podrá ser neutralizado mediante las estructuras arancelarias existentes. (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006, pág. 212). Es decir, nos referimos a los problemas internos de la economía en aumento o disminución de la producción, y en segundo lugar las condiciones legales que son vitales para la aplicación de estas medidas.

El GATT permite imponer restricciones arancelarias a la importación, con el fin de neutralizar su incremento. De esta manera, para aplicar las medidas es necesario que exista un fundamento económico para aplicar los parámetros legales necesarios para imponer regulaciones de protección comercial.

El fundamento económico de las medidas de salvaguardias se pueden presentar por diferentes factores, como se conoce las salvaguardias son medidas excepcionales transitorias, aplicadas mediante el incremento arancelario o una restricción cuantitativa a las importaciones del producto al territorio nacional, que haya experimentado o que podrían experimentar aumentos en que causen o amenacen en causar un daño grave a la rama de la producción nacional que produce productos similares o competidores (Organización Mundial del Comercio, s.a.).

Al analizar este significado sobre salvaguardia se afirma que la condición económica es el aumento de las importaciones pero la pregunta es ¿Por qué debe existir un aumento de las importaciones para que un país se vea en la necesidad de aplicar una medida de protección a los acuerdos preestablecidos?

En cada país es diferente el contexto económico que puede suscitarse, en términos generales el alza de las importaciones responde a avances tecnológicos que provocan cambios en los costos comparativos y las relaciones comerciales pueden modificarse dando como resultado modificaciones definitivas e irreversibles.

Un ejemplo de ello es que ante la decadencia de la industria alemana del juguete y la incorporación de China a los flujos comerciales mundiales y la adopción de tecnologías contemporáneas, sus ventajas competitivas eran tan grandes, que no hubo forma de revertirlo (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006). Para ello, Alemania tuvo que restringir las importaciones de juguetes de China porque era una competencia directa para su producción nacional.

Si bien las medidas de salvaguardias son temporales, se debe buscar una duración prudente para que el país afectado se pueda recuperar. De esta manera, las teorías del comercio internacional indican que si un país se especializa en un producto específico porque se considera experto en dicho producto y otro país también se tecnifica en el mismo vendrán los conflictos comerciales. Es así, que estos supuestos no son absolutamente reales, es decir siempre existirán factores que los modifiquen.

Es necesario considerar que cause daño grave a una producción nacional o pueda afectarla porque si únicamente se toma en cuenta el aumento de las importaciones se podría afectar a la economía de las personas que compren estos bienes causando un perjuicio en el poder económico.

Los países se encuentran ligados a la economía mundial donde los acuerdos comerciales se realizan con las potencias mundiales como Estados Unidos y actualmente la Unión Europea. Aunque la economía de un país subdesarrollado se encuentre estable, si la economía de los países desarrollados son inestables, el país importador bajará los precios de sus productos ya que no es posible neutralizar los precios nacionales, es por ello que según (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006) “Las actividades productivas de un país con una economía abierta estarían sujetas a un alto grado de inestabilidad, derivado de los efectos de las fluctuaciones de otras economías” (pág. 413) .

“Ello redundaría en un mayor nivel de inseguridad para las inversiones en ese país, las medidas de salvaguardia permitirán neutralizar mayores riesgos sin crear barreras permanentes al comercio exterior” (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006, pág. 413).

Los acuerdos comerciales son esenciales para el crecimiento de una economía, es así que no sería aconsejable una restricción total de los productos exportados por el país importador porque podría crear fricciones comerciales futuras. Es decir, si aumentan las importaciones por esta causa es justificable y se podrían implementar las medidas de salvaguardias.

Para que exista un real fundamento económico debe existir un aumento de importaciones, es decir que cause realmente un daño grave o amenaza de daño grave a la producción nacional.

Es decir, el aumento de las importaciones se puede presentar por cualquier factor económico, lo vital es saber si realmente existe un daño grave, si no se verifica este factor se podrían imponer las medidas de salvaguardia de una forma negligente, pudiendo afectar de una manera más grave a los productores nacionales.

Para que exista un incremento de las importaciones “Es necesario que se haya verificado un real y significativo incremento de las importaciones del producto cuya protección se quiere obtener en virtud de la medida de salvaguardia” (Pazmiño, Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia, 2016, pág. 155).

Para conocer el aumento de las importaciones, es necesario acudir a las instituciones estatales encargadas de verificar el ingreso y salida de productos.

Para Fratalocchi y Zunino citados por (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006) son causas del incremento de las importaciones:

- “La superioridad tecnológica que permite incrementar y abaratar en forma rápida los costos de producción” (pág. 413).
- “Las mercaderías que provienen de países donde los factores de producción son a precios anormalmente bajos” (pág. 413).

- “Las mercaderías provenientes de países de economía centralmente planificada o en transición, donde el precio final no está en fusión de los costos” (pág. 413).

Para el incremento de las importaciones los escenarios pueden ser varios, empero cada país tiene sus condiciones diferentes dentro de los acuerdos comerciales. Es por ello, que será necesario realizar procedimientos adecuados para la aplicación de salvaguardias, sabiendo que son medidas de escape o excepción a los acuerdos comerciales previamente establecidos, pues estas favorecerán a la industria local, protegerán a la economía y evitarán costos sociales y económicos como el desempleo, baja competitividad internacional y las pérdidas en la producción nacional.

1.4 Normativa de las salvaguardias

1.4.1 Comunidad Andina de Naciones.

El 26 de mayo de 1969, los gobiernos de: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena, dando origen al Grupo Andino (Acuerdo de Cartagena, s.a.). Venezuela se adhirió en el año 1973 y en 1976 Chile se retiró del Acuerdo. El 10 de Marzo de 1996, se reestructura institucionalmente y toma el nombre de Comunidad Andina de Naciones, que entró en vigencia en junio de 1997 (Acuerdo de Cartagena, s.a.).

Según la CAN “Existen cinco tipos de salvaguardias, siendo estas: agropecuaria, balanza de pagos, programa de liberación, específica y cambiaria” (Pazmiño, Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia, 2016, pág. 163).

1.4.1.1 Agropecuaria.

Esta salvaguardia se establece a los productos que son de origen agrícola, con la finalidad de nivelar los precios y limitar las importaciones para cubrir el déficit de producción interna (Acuerdo de Integración Subregional Andino, 1969).

El (Acuerdo de Integración Subregional Andino, 1969) expone:

Artículo 90.- Cualquier país miembro podrá aplicar, en forma no discriminatoria, al comercio de productos incorporados a la lista a que se refiere el artículo 92, medidas destinadas a:

- a) Limitar las importaciones a lo necesario para cubrir déficits de producción interna; y
- b) Nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional. (pág. 24)

1.4.1.2 Balanza de pagos.

Esta salvaguardia pretende proteger al escenario macro económico de un país miembro, siempre y cuando el daño que hayan sufrido sus cifras sea una consecuencia de las importaciones (Pazmiño, Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia, 2016).

El (Acuerdo de Integración Subregional Andino, 1969) dispone:

Artículo 95.- Un país miembro que haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos global, podrá extender dichas medidas, previa autorización de la Secretaria General, con carácter transitorio y en forma no discriminatoria, al comercio intrasubregional de productos incorporados al Programa de Liberación. (pág. 25)

Se afirma que hay un desequilibrio en la balanza de pagos cuando las importaciones son mayores a las exportaciones, provocando un déficit. Es decir, si existe un desequilibrio se aplicarán medidas urgentes para evitar la salida de dinero del país afectado.

Las condiciones que se deberían cumplir para aplicar una medida de esta naturaleza son: balanza comercial drásticamente deficitaria, reducción importante de la reserva moneta-

ria, reducción del medio circulante, debe ser transitoria, no discriminatoria y que no afecte a los productos incorporados al programa de liberación (Pazmiño, Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia, 2016).

1.4.1.3 Programa de liberación.

“Este tipo de salvaguardia tiene como objetivo la creación de un mercado común, eliminando restricciones que afecten al comercio exterior andino” (Pazmiño, Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia, 2016, pág. 168).

El (Acuerdo de Integración Subregional Andino, 1969) expone:

Artículo 96.- Si el cumplimiento del Programa de Liberación del Acuerdo causa o amenaza causar prejuicios graves a la economía de un país miembro o a un sector significativo de su actividad económica, dicho país podrá, previa autorización de la Secretaria General, aplicar medidas correctivas de carácter transitorio y en forma no discriminatoria. Cuando fuere necesario, la Secretaría General deberá proponer a la Comisión medidas de cooperación colectiva destinadas a superar los inconvenientes surgidos. (pág. 25 y 26)

1.4.1.4 Específica.

La salvaguardia de forma específica se aplica un determinado producto de importación que afecte a una rama de la producción nacional (Pazmiño, Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia, 2016).

El (Acuerdo de Integración Subregional Andino, 1969) dispone:

Artículo 97.- Cuando ocurran importaciones de productos originarios de la Subregión, en cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un país miembro, éste podrá aplicar medi-

das correctivas, no discriminatorias, de carácter provisional, sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General (...). (pág. 26)

1.4.1.5 Cambiaria.

La salvaguardia cambiaria es una media transitoria aplicable cuando la moneda de un país miembro haya perdido valor generando una diferencia de tipo cambiario, perturbando así las condiciones normales de competencia (Pazmiño, Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia, 2016).

El (Acuerdo de Integración Subregional Andino, 1969) expone:

Artículo 98.- Si una devaluación monetaria efectuada por uno de los países miembros altera las condiciones normales de competencia, el país que se considere perjudicado podrá plantear el caso a la Secretaría General, la que deberá pronunciarse breve y sumariamente. Verificada la perturbación por la Secretaría General, el país perjudicado podrá adoptar medidas correctivas de carácter transitorio y mientras subsista la alteración, dentro de las recomendaciones de la Secretaría General. En todo caso, dichas medidas no podrán significar una disminución de los niveles de importación existentes antes de la devaluación (...). (pág. 27)

1.4.2 La Asociación Latinoamericana de Integración ALADI.

Con la finalidad de renovar el proceso de integración latinoamericano y a establecer objetivos y mecanismos compatibles con la realidad de la región, el 18 de febrero de 1960 en la ciudad de Montevideo las repúblicas de: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, firmaron el tratado de Montevideo. (Tratado de Montevideo, 1980, pág. 1)

La (Resolución 70 de ALADI, 1987) dispone:

PRIMERO - Los países miembros podrán aplicar medidas de salvaguardia, con carácter transitorio y en forma no discriminatoria, con la finalidad de suspender total o parcialmente el cumplimiento de los compromisos asumidos (Resolución 70 de ALADI, 1987, pág. §2).

“En esta legislación encontramos las salvaguardias por balanza de pagos global y la específica” (Pazmiño, Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia, 2016, pág. 181).

1.4.2.1 Balanza de pagos.

La (Resolución 70 de ALADI, 1987) expone:

- a)** Siempre que fuera preciso restringir sus importaciones para corregir desequilibrios de su balanza de pagos global (Resolución 70 de ALADI, 1987, pág. §3).

A partir de este literal definimos que las salvaguardias respecto a la Balanza de Pagos en la ALADI se pueden imponer con el objetivo de restringir importaciones y corregir desequilibrios, la misma que debe ser de carácter transitorio y no discriminatorio.

1.4.2.2 Específicas.

La (Resolución 70 de ALADI, 1987) dispone:

- b) Cuando la importación de uno o varios productos originarios de la región se realice en cantidades o en condiciones tales, que cause o amenace causar perjuicios graves a los productores nacionales de mercaderías similares o directamente competitivas (Resolución 70 de ALADI, 1987, pág. §4).

A partir de este articulado definimos que las salvaguardias específicas en la ALADI se establecen a un producto determinado cuando cause o este causando un perjuicio a una rama de la producción nacional, relacionado únicamente por el incremento de las importaciones (Pazmiño, Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia, 2016).

1.4.3 Medidas de salvaguardia según la OMC.

La Organización Mundial de Comercio es el acuerdo comercial dentro del cual se encuentran organismos como la CAN, UE, CARICON, entre otros.

En la normativa de la OMC se considera a una unión aduanera, no solo a un país miembro.

El (Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, 1999) expone:

Artículo 2.o .- Un miembro solo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas infra, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que cause o amenacen causar daño grave a la rama de producción nacional que produce similares productos o directamente competidores. (pág. 1)

El (Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, 1999) dispone:

Artículo 3.o.- Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda (pág. 2).

Es decir; se pueden aplicar las medidas de salvaguardia cuando afecte o cause daño grave a la producción nacional, sin embargo siempre se debe buscar el motivo que provocó el aumento de las importaciones.

CAPÍTULO II

CONDICIONES PARA IMPLEMENTAR UNA MEDIDA DE DEFENSA COMERCIAL SALVAGUARDIAS

El presente capítulo abarcará las condiciones para implementar una medida de defensa comercial salvaguardia. Es decir, los requisitos necesarios para que el país afectado las pueda interponer ante el aumento de importaciones, el daño grave o amenaza de daño grave y que entre estas dos condiciones exista un nexo causal. A partir de esto, se establecerá si estas medidas son provisionales o definitivas.

2.1 Aumento de las importaciones

Para la aplicación de las medidas de salvaguardias; es necesario cumplir dos condiciones y que estas condiciones se encuentren en una relación de causalidad, siendo estas el aumento de importaciones en la economía interna de un país y que estas provoquen un daño grave a un sector de la economía nacional.

Sin embargo, es necesario determinar algunos significados doctrinarios relacionados con la condición de aumento de importaciones, ya que esta se puede dar por diversas razones económicas.

En primer lugar, para que se pueda imponer una medida de salvaguardia será necesario comprobar que exista un real y significativo aumento de importaciones, según el GATT en el artículo XIX el aumento de importaciones se mide en cantidad de volumen y no en valor, de esta manera se debe computar en razón a la totalidad de las importaciones y no respecto de un país determinado (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006).

Como ya definimos en el capítulo anterior; las salvaguardias se deben aplicar de una forma no discriminatoria, es por ello que se verifica el aumento global de las importaciones de todos los países ya sea de un producto o de varios productos (Pazmiño, Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia, 2016).

Para saber que existe este incremento de importaciones, es necesario acudir a la partida arancelaria del producto de la base de datos del departamento de aduanas de cada país (Pazmiño, Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia, 2016).

La normativa no determina específicamente como debe ser el aumento de importaciones, pero se entiende que debe ser súbito para que se puedan aplicar las medidas de salvaguardias (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006).

Según (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006), de este elemento se desprenden otras condiciones para su imposición:

Primero, si el aumento de importaciones es gradual, no podrá decirse que han sido por circunstancias imprevistas las que han causado el daño a la industria nacional; un aumento gradual permite a las empresas que componen la industria comprender la evolución de los mercados mundiales y ajustar sus actividades en consecuencia. (pág. 425)

Segundo, si frente a un aumento gradual de las importaciones la industria nacional no sea ajusta al nuevo marco en que debe operar, la causa del daño que esa industria sufra no estará ya predominantemente en las importaciones sino en la inflexibilidad estructural de las empresas locales. (pág. 425)

Para que exista el aumento de importaciones, los motivos circunstanciales económicos son: categoría cambiaria, programa de liberación y balanza de pagos.

2.1.1 Categoría cambiaria.

La salvaguardia cambiaria consiste en que cuando un país miembro haya efectuado una devaluación monetaria, que la referida desvalorización altere las condiciones normales

de competencia y que la misma cause un perjuicio al país que solicite su aplicación (Comunidad Andina, 2003).

El propósito de esta salvaguardia es proteger a un país miembro cuando se perturbe su competitividad como resultado de una variación cambiaria con otro Estado.

La devaluación monetaria es una medida de política económica que adopta un gobierno para impulsar las exportaciones de su país, ya que el precio internacional de la producción local se reduce y el exportador recibe más unidades de moneda nacional por cada divisa extranjera. Sin embargo, estas devaluaciones no necesariamente reportarán un crecimiento de las exportaciones.

El (Acuerdo de Integración Subregional Andino, 1969) expone:

Artículo 98.- Si una devaluación monetaria efectuada por uno de los países miembros altera las condiciones normales de competencia, el país que se considere perjudicado podrá plantear el caso a la Secretaría General, la que deberá pronunciarse breve y sumariamente (...) (pág. 26) .

2.1.2 Programa de liberación.

El (Acuerdo de Integración Subregional Andino, 1969) dispone:

Artículo 72.- El programa de liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier país miembro (pág. 20) .

En estas disposiciones podemos entender que cualquier país que se encuentre dentro del Acuerdo de Cartagena tendrá que aplicar este programa para el crecimiento productivo de cada país miembro. No obstante, este puede reflejar un aumento circunstancial de las

importaciones de forma imprevista donde cause un daño grave o amenaza de daño grave a la producción nacional del país importador.

2.1.3 Balanza de pagos.

La balanza de pagos es el indicador económico más importante de un país, su objetivo es verificar la importación y exportación de los productos que son analizados.

La Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador citada por la (Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador, 2015) sobre la Balanza de Pagos expone:

“La balanza de pagos es una investigación de las transacciones económicas y financieras entre los habitantes de un país y la comunidad mundial” (pág. §5).

Además, dispone que las cuentas que componen la balanza de pagos son:

- 1) Cuenta Corriente: “Registra la balanza comercial (exportaciones menos importaciones), la balanza de servicios y la balanza de renta y transferencias” (pág. §5).
- 2) Cuenta de Capital y Financiera. “Registra la entrada y salida de capitales, así como los ingresos y egresos para inversiones directas o financieras y los préstamos y desembolsos desde y hacia el exterior” (pág. §5).

A través de estas definiciones se infiere que la balanza de pagos es el indicador económico más importante de un país cuyo objetivo es verificar la importación y exportación de los productos que son analizados. Además, registra el pago que refleja en forma sistemática y consolidada las transacciones realizadas en un período determinado por los residentes de un país con los del resto del mundo.

Se subdivide en dos grandes rubros: la cuenta corriente y la cuenta de capital. El resultado neto final de la relación entre ellas refleja el aumento o la disminución de la Reserva Monetaria Internacional.

Este tipo de salvaguardias pueden ser impuestas, teniendo como origen la protección de las cifras macro económicas de un país miembro, pero siempre que el daño que hayan sufrido las cifras, sea consecuencia de las importaciones (Pazmiño, Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia, 2016).

Para la aplicación de la balanza de pagos como tipo de salvaguardias es fundamental tomar en consideración a la Organización Económica Internacional que se impone a la Comunidad Andina o la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI.

2.2 Daño grave o amenaza de daño grave

Las condiciones de daño grave o amenaza de daño grave abarcan un amplio significado.

Para realizar un mejor estudio respecto a estas condiciones será necesario analizar en primer lugar el daño grave y posteriormente la amenaza de daño grave.

2.2.1 Daño grave.

Consiste en un deterioro significativo de la situación de una rama de producción nacional. Para determinarlo se deben evaluar todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación.

Los factores que deben analizarse son: el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos y la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, así como los cambios en: nivel de ventas, producción, productividad, utilización de la capacidad, ganancias y

pérdidas, y el empleo en la rama de producción nacional. (Organización Mundial del Comercio, s.a., pág. §8)

Citando el análisis del conflicto del acero entre los Estados Unidos de América y la Comunidad Europea, para que se realice la investigación de que existe un daño grave a la rama de la producción nacional, “Será necesario integrar al conjunto de productores de un bien determinado, el que sea semejante o directamente competidor de aquel cuyas importaciones han aumentado” (Otero, 2002, pág. 13). Además, será necesario comprobar que en realidad existe un perjuicio a la producción nacional del país afectado.

El elemento determinante legal dentro de la Norma Acuerdo de Salvaguardias de la Ronda de Uruguay son: niveles de las ventas, producción, utilización de la capacidad instalada y empleo de los productores nacionales; lo cuales deben ser analizados a partir de los elementos centrales: niveles de precio, volúmenes de las ventas y rentabilidad del sector (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006).

2.2.2 Amenaza de daño grave.

Una vez definido el término daño grave a la producción nacional, ahora será necesario definir amenaza de daño grave a la producción nacional

La (Organización Mundial del Comercio, s.a.) conceptualiza a la amenaza de daño grave como:

La clara inminencia de un daño grave, basada en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. Aun cuando no se determine que existe un daño grave, podrá aplicarse una medida de salvaguardia si se determina que existe una amenaza de daño grave. (pág. §9)

Al referirse que no deben ser simples alegaciones, se relaciona específicamente a que el aumento de importaciones de forma imprevista va afectar en un futuro a la rama de la producción nacional, ya que el producto importado es competencia directa o un bien semejante al producto nacional.

(Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006) refieren que la amenaza de daño grave se concreta cuando las importaciones analizadas seguramente producen en un futuro previsible el daño grave antes de definirlo. Este término tiene como objetivo prevenir que exista un daño grave a una determinada rama de la producción nacional para evitar perjuicios mayores.

Para establecer la configuración de daño grave o amenaza de daño grave, se hace referencia de una forma específica a una rama de la producción nacional que es el conjunto de oferentes de productos similares o directamente competidores que realizan su actividad productiva dentro del territorio de un miembro o cuya producción constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006).

2.3 Relación de causalidad

La relación de causalidad es vital para la imposición de salvaguardias, pues si no hay un nexo entre el aumento de importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, no podría aplicarse la medida de salvaguardia. Además, si existe otro motivo que no sea el aumento de importaciones, no se podrán imponer estas medidas de protección.

“No podrá formularse una determinación de daño grave a menos que existan pruebas objetivas de la existencia de una relación causal entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave” (Organización Mundial del Comercio, s.a., pág. §11). Este aspecto también ha sido considerado en la Ronda de Paraguay.

Como se puede interpretar, el aumento de importaciones también debe cumplir una características especial: que sea de forma imprevista, circunstancial y que afecte a una rama de producción nacional; es por ello que no se puede realizar un análisis superficial, es necesario que cumpla con los requisitos de cada una de las condiciones, ya que no se considerará cuando haya otros factores distintos al aumento de las importaciones.

(Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006) refieren que podrá imponerse medidas de salvaguardias si las importaciones tienen un impacto sustancial negativo sobre la evolución de la producción nacional, de lo contrario el daño sería predominantemente e imputable a motivos ajenos a los que las medidas de salvaguardias buscan frenar.

Se concluye que para imponer estas medidas será necesario analizar la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño o amenaza de la rama de producción nacional, ya que si no se realiza esta investigación aplicando las características de cada una de estas condiciones provocaría el encarecimiento económico.

2.4 Duración y examen de las medidas de protección comercial salvaguardias.

Las medidas de protección comercial salvaguardias son de carácter temporal, ya que tienen objetivo prevenir o resarcir el daño causado a la rama de la producción nacional por el aumento de importaciones.

También se aplican de forma temporal porque son una excepción a los acuerdos comerciales y mientras menos tiempo perduren se protege a la economía de cada persona. No obstante, la gran interrogante es: ¿Cuánto tiempo es necesario imponer las salvaguardias para subsanar los daños causados o prevenir dichos daños?

El (Acuerdo sobre Salvaguardias, s.a.) dispone:

Artículo 6.- En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, un miembro podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave. La duración de la medida provisional no excederá de 200 días (...). (pág. 296)

Las medidas de salvaguardias que consistan en restricciones cuantitativas o en el incremento de los derechos de importación, se aplicarán durante el periodo que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el ajuste de la industria local. Estas no pueden tener una duración de más de cuatro años porque si se aplican por un periodo mayor serían definitivas (Cabanellas de las Cuevas & Saravia, 2006).

La duración de la medida no podrá sobrepasar cuatro años, incluido el periodo de aplicación de una eventual medida provisional (que no podrá superar a 200 días). Este periodo inicial podrá ser aplazado y su eventual prórroga no podrá sobrepasar los ocho años. (Guía de Instrumentos de Defensa Comercial para Exportadores Colombianos, s.a., pág. 62)

El (Anexo V Régimen de Salvaguardias Preferenciales, s.a.) dispone:

Artículo 16.- Las medidas de salvaguardia tendrán una duración de dos (2) años incluyendo el plazo en que hubieran estado vigentes medidas provisionales (pág. 5) .

Artículo 17.- Las medidas de salvaguardia podrán ser prorrogadas por una sola vez, por el plazo máximo de un (1) año cuando la autoridad competente determine, de conformidad con los procedimientos establecidos en el presente, que siguen siendo necesarias para prevenir o reparar el daño grave. Durante el período

de la prórroga, las medidas no serán más restrictivas que las aplicadas originalmente. (pág. 5)

Artículo 19.- En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, las Partes Signatarias podrán adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar objetiva, de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones bajo aranceles preferenciales, y las condiciones en las que se realizan las mismas han causado o amenazan causar un daño grave a la rama de la producción doméstica de la Parte importadora. Inmediatamente después de adoptada la medida de salvaguardia provisional, se procederá a su notificación y consultas de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo de Notificaciones y Consultas de este Anexo. (pág. 6)

De esta manera, se afirma que será necesario verificar en el país afectado cual es la norma competente aplicable para cada caso. No obstante, será necesario que en la investigación se determine si realmente existe un perjuicio para extender el tiempo de duración de las salvaguardias.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE LAS SALVAGUARDIAS

Las salvaguardias son medidas aplicadas a las importaciones de un socio comercial que se entiende produce un bien con mayor eficiencia. Su aplicación genera importantes consecuencias en el comercio, por esta razón su uso debe ser restringido.

“Las salvaguardias son conocidas también como válvulas de escape que permiten a los países disponer de un mecanismo que les permita actuar en caso de experimentar importaciones significativas que causen daño a sus productores nacionales” (Baroja, 2015, pág. 24).

Por estas razones, en el presente capítulo se pretende realizar un análisis sobre la aplicación de las salvaguardias, partiendo de los principios generales que rigen la materia.

A manera didáctica se han escogido los casos de Estados Unidos y la Unión Europea con respecto a la imposición de las salvaguardias al cobre, así como las medidas de protección comercial salvaguardias aplicadas en el Ecuador respecto al elemento temporalidad por periodo comprendido entre los años 2016 y 2017.

3.1 Procedimiento de aplicación de las salvaguardias Acuerdo GATT 1994

El desarrollo dogmático y jurídico de la imposición de las medidas de salvaguardia ha tenido a lo largo de la historia un profundo desarrollo como consecuencia de los constantes esfuerzos de los Estados dentro del plano económico mundial de establecer y enmarcar reglas claras sobre el comercio internacional y fundamentalmente sobre cuando y como deben ser aplicadas las salvaguardias.

3.1.1 Antecedentes.

Bajo el patrocinio de la ONU, en Londres en el año 1946 se celebró la reunión de la comisión preparatoria de la conferencia internacional de comercio, bajo el patrocinio de la ONU. Posteriormente en 1947 en Ginebra , se llevó a cabo la segunda sesión; en la cual se elaboró la Carta de Comercio Internacional, la misma que fue completada en noviembre en la Conferencia sobre Comercio y Trabajo de las Naciones , siendo referida como *General Agreement on Tariffs and Trade* GATT 1947 (Hernández, 2015).

La función del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio era ser un código de buena conducta. Por ello, en 1948 fue firmado por 23 países: Commonwealth de Australia, Reino de Bélgica, Birmania, Estados Unidos del Brasil, Canadá, Ceilán, República de Cuba, República Checoslovaca, República de Chile, República de China, Estados Unidos de América, República Francesa, India, Líbano, Gran Ducado de Luxemburgo, Reino de Noruega, Nueva Zelandia, Reino de los Países Bajos, Paquistán, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rhodesia del Sur, Siria y Unión Sudafricana; quienes lo celebraron tendientes a buscar: reciprocidad, ventajas mutuas, reducción de aranceles aduaneros y barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional (Restrepo, 2015).

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio original GATT de 1947, aportó las normas fundamentales del sistema multilateral de comercio desde el 01 de enero de 1948 hasta el 01 de enero de 1995 fecha de nacimiento de la Organización Mundial del Comercio (Ruelas, s.a.).

El GATT 1947 fue una creación que no tenía la aplicación anhelada en las relaciones de comercio internacional. Por esta razón, durante los 47 años de su vigencia fue completado y modificado.

Algunas disposiciones del GATT de 1947 fueron modificadas y eliminadas con el nacimiento del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994; el acuerdo actual conserva varios conceptos y disposiciones del acuerdo original; un ejemplo de lo anteriormente expuesto es el concepto de “La Nación más favorecida” (Ruelas, s.a.).

3.1.2 Principios fundamentales del GATT de 1994.

1. Principio de la Nación más favorecida:
 - a) Nación más favorecida: se debe proporcionar las mismas condiciones de comercio a todas las partes contratantes (Centro de Estudios de Ciencias Jurídicas y Criminológicas, 2015)
 - b) Trato nacional: la mercancía nacional e importada deben recibir igual tratamiento una vez que han ingresado efectivamente al mercado (Centro de Estudios de Ciencias Jurídicas y Criminológicas, 2015).
2. Principio de reciprocidad: el beneficio logrado por un miembro en el esquema comercial de la negociación debe ser compensado por el país beneficiario (Centro de Estudios de Ciencias Jurídicas y Criminológicas, 2015).
3. Transparencia: para la reducir los obstáculos del comercio del proceso de negociación, es necesario amortizar el sistema de protección de la importación (Centro de Estudios de Ciencias Jurídicas y Criminológicas, 2015).

3.1.3 Procedimiento de aplicación.

En el (Acuerdo sobre Salvaguardias, s.a.) en su Artículo 1 enmarca que dicho acuerdo contiene las disposiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia previstas en el Art. XIX del GATT de 1994.

3.1.3.1 Análisis del artículo XIX del GATT de 1994.

El (Artículo XIX del GATT, 1947) dispone:

1. a) Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productos nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto a retirar o modificar la concesión. (pág. §1)

- b) Si una parte contratante ha otorgado una concesión relativa a una preferencia y el producto al cuál se aplica es importado en un territorio de dicha parte contratante en las circunstancias enunciadas en el apartado a) de este párrafo, en forma tal que cause o amenace causar un daño grave a los productores de productos similares o directamente competidores, establecidos en el territorio de la parte contratante que se beneficie o se haya beneficiado de dicha preferencia, esta parte contratante podrá presentar una petición a la parte contratante importadora, la cual podrá suspender entonces total o parcialmente la obligación contraída o retirar o modificar la concesión relativa a dicho producto, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño(...). (pág. §1)

Del Artículo XIX se establece que para que pueda ser impuesta una medida de salvaguardia las circunstancias fácticas deben conjugarse en la descripción legal; con ello se asegura el principio universal de la legalidad y se evita la aplicación indiscriminada del concepto económico-tributario.

Es decir, existen únicamente estas dos posibilidades que viabilizan la aplicación de una medida de salvaguardia, conllevando a que previo a la implementación de una salvaguardia las circunstancias objetivas y reales que lo generan deban ser objeto de una investigación por parte de todas las partes interesadas.

El (Acuerdo sobre Salvaguardias, s.a.) en su Artículo 2, dispone:

1. Un miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, 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 la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. (pág. 193)
2. Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda (pág. 293).

El (Acuerdo sobre Salvaguardias, s.a.) en su Artículo 3, dispone:

1. Un miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público (...). Dicha investigación comportará un aviso público razonable a todas las partes interesadas, así como audiencias públicas u otros medios apropiados (...) presentar sus opiniones, entre otras cosas, sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público. Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas (...). (pág. 294)

Como se ha sostenido en líneas anteriores, para que una medida de salvaguardia pueda ser impuesta debe siempre verificarse que exista un daño grave o la amenaza del mismo a una actividad productiva de un miembro, así como una relación de causalidad en la cual por el aumento de las importaciones de un producto genere perjuicio a la producción local de un país.

Estos numerales nos permiten establecer las condiciones para aplicar una medida de salvaguardia; conllevando a que las mismas no sean implementadas indiscriminadamente, es decir que puedan ser impuestas única y exclusivamente cuando se cumplan los presupuestos necesarios, evitando que dichas medidas sean utilizadas como un medio de represión económica entre Estados.

El Artículo XIX del (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio , 1947) expone:

2. Antes de que una parte contratante adopte medidas de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, lo notificará por escrito a las PARTES CONTRATANTES con la mayor anticipación posible. Les facilitará además, así como a las partes contratantes que tengan un interés substancial como exportadoras del producto de que se trate, la oportunidad de examinar con ella las medidas que se proponga adoptar. Cuando se efectúe dicha notificación previa con respecto a una concesión relativa a una preferencia, se mencionará a la parte contratante que haya solicitado la adopción de dicha medida. En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, las medidas previstas en el párrafo 1 de este artículo podrán ser adoptadas provisionalmente sin consulta previa, a condición de que ésta se efectúe inmediatamente después de que se hayan adoptado las medidas citadas. (pág. 540 y 541)

Esto permite que para la aplicación de una medida de salvaguardia se deba seguir un procedimiento preestablecido, teniendo en consideración que para su implementación debe ser analizado el contexto económico-social de la relación entre Estados.

Para que una medida de esa naturaleza sea aplicada, debe cumplir con los parámetros de legalidad y legitimidad, circunscrito en un análisis objetivo y cuantificable en relación al nexo causal entre el hecho y el daño o amenaza de daño.

El Artículo XIX del (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio , 1947) expone:

3. a) Si las partes contratantes interesadas no logran ponerse de acuerdo en lo concerniente a dichas medidas, la parte contratante que tenga el propósito de adoptarlas o de mantener su aplicación estará facultada, no obstante, para hacerlo así. En este caso, las partes contratantes afectadas podrán, no más tarde de noventa días después de la fecha de su aplicación, suspender, cuando expire un plazo de treinta días a contar de la fecha en que las PARTES CONTRATANTES reciban el aviso escrito de la suspensión, la aplicación, al comercio de la parte contratante que haya tomado estas medidas o, en el caso previsto en el apartado b) del párrafo 1 de este artículo, al comercio de la parte contratante que haya pedido su adopción, de concesiones u otras obligaciones substancialmente equivalentes que resulten del presente Acuerdo y cuya suspensión no desapruében las PARTES CONTRATANTES. (pág. 541)

b) Sin perjuicio de las disposiciones del apartado a) de este párrafo, si medidas adoptadas sin consulta previa en virtud del párrafo 2 de este artículo causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos afectados por tales medidas, dentro del territorio de una parte contratante, ésta podrá, cuando toda demora al respecto pueda causar un perjuicio difícilmente reparable, suspender, tan pronto como se apliquen dichas medidas y durante todo el período de las consultas, concesiones u otras obligaciones en la medida necesaria para prevenir o reparar ese daño. (pág. 541)

De esta manera se determinan las facultades que posee la parte contratante afectada para poder dar por terminado todo tipo de relación económica que pueda causarle daño por la implementación de la medida de salvaguardia.

El literal a) hace referencia cuando las partes no se han puesto de acuerdo y que por consiguiente la parte interesada en la adopción de una medida de salvaguardia vaya implementarla, por lo que para el efecto se establecen plazos razonables. Por su parte, el literal b) faculta a la parte afectada suspender las relaciones económicas sin necesidad de cumplir ningún tipo de plazo para el efecto.

El Artículo 6 del (Acuerdo sobre Salvaguardias, s.a.) dispone:

En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, un miembro podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave. La duración de la medida provisional no excederá de 200 días (...). (pág. 296)

(...) Las medidas de esa índole deberán adoptar la forma de incrementos de los aranceles, que se reembolsarán con prontitud si en la investigación posterior no se determina que el aumento de las importaciones ha causado o amenazado causar un daño grave a una rama de producción nacional (...). (pág. 296)

3.1.3.2 Medidas de salvaguardias bilaterales.

El Artículo 6.02 de las (Medidas de Salvaguardia, s.a.) dispone:

1. Todos los aspectos sustantivos, procedimientos y en general la aplicación de las medidas de salvaguardia se regirán por lo previsto en las disposiciones descritas a continuación del Tratado de libre Comercio y supletoriamente por el Artículo

XIX del GATT de 1994, el Acuerdo sobre Salvaguardias, y la legislación nacional aplicable a cada Parte. (págs. 6-2)

2. Durante el periodo de transición cada parte podrá aplicar una medida de salvaguardia de conformidad con el procedimientos, como resultado de la reducción o eliminación de un arancel aduanero conforme a lo establecido en este Tratado, una mercancía originaria de una Parte ha sido importada al territorio de la otra Parte en volúmenes que aumenten en tal cantidad en relación con la producción nacional y en condiciones tales que constituyan una causa sustancial de daño grave, o una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional que produzca una mercancía similar o directamente competidora. (págs. 6-2)

La Parte importadora podrá en la medida necesaria para remediar o prevenir el daño grave o amenaza de daño grave:

- a. suspender la reducción futura de cualquier tasa arancelaria conforme a lo establecido en este Tratado para la mercancía; o
- b. aumentar la tasa arancelaria para la mercancía a un nivel que no exceda menos de:
 - i. el arancel aduanero aplicado de nación más favorecida (NMF) en vigencia al momento en que se aplique la medida; o
 - ii. el arancel aduanero aplicado de NMF el día anterior a la entrada en vigencia de este Tratado. (págs. 6-2)

El Artículo 6.02 de las (Medidas de Salvaguardia, s.a.) dispone:

4. Las siguientes condiciones se observaran en el procedimiento que pueda resultar en la aplicación de las medidas de salvaguardia:

- a. una Parte notificará a la otra Parte, sin demora y por escrito, el inicio del procedimiento que pudiera tener como consecuencia la aplicación de una medida de salvaguardia a un producto originario del territorio de esa otra Parte;
- b. cualquier medida de salvaguardia comenzará a surtir sus efectos a más tardar dentro de un (1) año a partir de la fecha de inicio del procedimiento;
- c. ninguna medida de salvaguardia se podrá mantener:
 - i. por más de cuatro (4) años, prorrogables por un periodo adicional de cuatro (4) años consecutivos; o
 - ii. con posterioridad a la terminación del período de transición, salvo que se cuente con el consentimiento de la Parte a cuyo producto se haya aplicado la medida;
- d. una medida de salvaguardia podrá aplicarse cuantas veces sea necesario siempre que hubiese transcurrido un período equivalente a la mitad de aquel durante el cual se hubiere aplicado la medida de salvaguardia por primera vez;
- e. el plazo de las medidas de salvaguardia provisionales que han sido aplicadas se computará para efectos de determinar el plazo de duración de la medida de salvaguardia definitiva;
- f. las medidas provisionales que no lleguen a ser definitivas se excluirán del tiempo de cuatro años;
- g. a la terminación de la medida de salvaguardia, la tasa arancelaria deberá ser aquélla que corresponda, de conformidad con el Programa de Desgravación Arancelaria (...). (págs. 6-3)

El Artículo 6.02 de las (Medidas de Salvaguardia, s.a.) expone:

5. En circunstancias críticas una Parte podrá aplicar medidas de salvaguardia bilaterales provisionales en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones se ha dado sobre mercancías originarias de la otra Parte, como resultado de la reducción o eliminación de un arancel aduanero conforme a lo establecido en este Tratado y en condiciones tales que ha causado o amenaza causar un daño grave. La duración de las medidas de salvaguardia provisionales no excederá de doscientos días. (págs. 6-3)

3.1.3.3 Medidas de salvaguardia globales.

El Artículo 6.03 de las (Medidas de Salvaguardia, s.a.) dispone:

1. Cada Parte conservará sus derechos y obligaciones conforme al Artículo XIX del GATT de 1994, y el Acuerdo sobre Salvaguardias, excepto los referentes a compensación o represalia y exclusión de una medida de salvaguardia en cuanto sean incompatibles con las disposiciones de este Artículo. (págs. 6-4)
2. Cualquier Parte que aplique una medida de salvaguardia, excluirá de esta medida las importaciones de mercancías desde la otra Parte, a menos que:
 - a. las importaciones normalmente no serán consideradas sustanciales si la otra no se encuentra dentro de los tres principales proveedores de la mercancía sujeta al procedimiento, tomando como base su participación en las importaciones durante los tres años inmediatamente anteriores;
 - b. las importaciones desde esa otra Parte contribuyan de manera importante al daño grave o amenaza de daño grave causado por las importaciones. Con el fin de determinar estos extremos las autoridades investigadores deben tomar

en cuenta factores tales como las modificaciones en la participación de esa otra Parte en el total de las importaciones, así como el volumen de las importaciones de la otra Parte y los cambios que dicho volumen haya sufrido. Normalmente no se considerará que las importaciones desde una Parte contribuyen de manera importante al daño grave o amenaza de daño grave si su tasa de crecimiento durante el período en que se produjo el incremento súbito dañino de las mismas es apreciablemente menor que la tasa de crecimiento de las importaciones totales procedentes de todas las fuentes, durante el mismo período. (págs. 6-4)

3. Una Parte notificará por escrito en quince días a la otra Parte, el inicio de un procedimiento que pudiera resultar en la aplicación de una medida de salvaguardia (págs. 6-4).
4. Ninguna Parte podrá aplicar una medida de salvaguardia, sin notificación previa por escrito a la otra Parte y sin dar oportunidad adecuada para realizar consultas previas con la otra Parte, con tanta anticipación como sea factible antes de aplicarla (págs. 6-4).
5. Cuando una Parte determine, necesaria aplicar una medida de salvaguardia a las mercancías originarias de la otra Parte, las medidas que porcentualmente aplique a dichas mercancías consistirán, única y exclusivamente, en medidas arancelarias (págs. 6-4).
6. La Parte que aplique una medida de salvaguardia proporcionará a la otra Parte una compensación mutuamente acordada de liberalización comercial, en forma de concesiones, que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes o que sean equivalentes al valor de los aranceles aduaneros adicionales esperados como resultado de la medida de salvaguardia. (págs. 6-5).
7. Si las Partes no pueden llegar a un acuerdo sobre la compensación, la Parte, a cuyo producto se aplique la medida de salvaguardia podrá imponer medidas que

tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes a los de la medida de salvaguardia aplicada (...). (págs. 6-5)

3.1.3.4. Administración de procedimientos relativos a las medidas de salvaguardia.

El Artículo 6.04 de las (Medidas de Salvaguardia, s.a.) dispone:

1. Cada Parte asegurará la aplicación uniforme e imparcial de sus legislación aplicable, reglamentaciones, resoluciones y determinaciones que rijan todos los procedimientos para la aplicación de medidas de salvaguardia, las cuales deberán ser compatibles con las disposiciones establecidas en el Artículo XIX del GATT de 1994, el Acuerdo de Salvaguardias, sus modificaciones o disposiciones sucesoras. (págs. 6-5)
2. Los procedimientos para la aplicación de medidas de salvaguardia, y la determinación de la existencia o amenaza de daño grave estarán a cargo de la autoridad investigadora de cada Parte. A la autoridad investigadora que esté facultada por la legislación nacional de cada Parte para llevar a cabo estos procedimientos, se le proporcionará todos los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (págs. 6-5)
3. Cada Parte cumplirá los procedimientos de salvaguardia, en forma equitativa, oportuna, transparente y efectiva (págs. 6-5).

Procedimiento

4. La autoridad investigadora podrá iniciar un procedimiento, de oficio o a solicitud de parte. Cuando la autoridad investigadora proceda de oficio, notificará a la rama de producción nacional para confirmar su consentimiento a que se continúe con la investigación (págs. 6-5).

5. Cuando el inicio del procedimiento sea de oficio a solicitud de la rama de producción nacional, se requerirá el apoyo de por lo menos el 25% de dicha rama de la producción nacional (págs. 6-5).

Contenido de la solicitud

6. La rama de producción nacional que presente una solicitud para iniciar una investigación, proporcionará según la accesibilidad a dicha información (...):
 - a. designación de la autoridad investigadora ante quien se presenta la solicitud;
 - b. datos de identificación del solicitante o solicitantes, así como la ubicación de los establecimientos en donde se produzca la mercancía similar o directamente competidora. El representante legal documentara la calidad en la que actúa;
 - c. la documentación que acredite el porcentaje de la participación en la producción nacional de la mercancía similar o directamente competidora que representan, y las razones por las que afirma que son representativas de la rama de producción nacional;
 - d. descripción de la mercancía importada en cuestión, el trato arancelario vigente, así como las especificaciones y elementos que permitan compararlos con las mercancías nacionales;
 - e. descripción de la mercancía nacional similar o directamente competidora afectada y su subpartida arancelaria;
 - f. volumen y valor de las importaciones;
 - g. datos sobre importación correspondientes a cada uno de los tres (3) años completos inmediatamente anteriores al inicio de los procedimientos relativos a la aplicación de una salvaguardia, que constituyan el fundamento que la mercancía se importa al territorio de la otra Parte en cantidades mayores, ya sea en términos absolutos o relacionados a la producción nacional;
 - h. causa de daño: La enumeración y descripción de las presuntas causas de daño o amenaza de daño grave, y un resumen del fundamento para alegar que las

importaciones de la mercancía en cuestión se incrementa con relación a la producción nacional. Los indicadores cuantitativos y objetivos que denoten la naturaleza y el alcance del daño causado o la amenaza de daño a la rama de producción nacional, tales como los que demuestren cambios en los niveles de ventas, precios, producción, productividad, utilización de la capacidad instalada, participación en el mercado, utilidades o pérdidas y empleo; (págs. 6-6).

- i. volumen y valor de la producción nacional de la mercancía similar o directamente competidora; correspondientes a cada uno de los últimos tres (3) años completos inmediatamente anteriores al inicio de los procedimientos relativos a la aplicación de una medida de salvaguardia;
- j. petición de apertura de la investigación y de la imposición de una medida de salvaguardia;
- k. lista de importadores y exportadores de los que se tenga conocimiento y lugar para notificarlos;
 - i. lugar para recibir notificaciones del solicitante;
- l. lugar y fecha de la solicitud; y
- m. firma del solicitante o representante legal. (págs. 6-7).

Admisión o rechazo de la solicitud

- 7. Recibida la solicitud, la autoridad investigadora revisará y resolverá sobre su en un plazo de treinta días: a) Si la solicitud reúne los requisitos, la autoridad investigadora deberá declarar la apertura de la investigación; b) Si la solicitud es incompleta se ordenará que complete en plazo de quince días y este plazo deberá prorrogarse por un período igual, a solicitud de las partes interesadas ; o c) La autoridad investigadora podrá rechazar la solicitud mediante resolución razonada si no se aportan los elementos suficientes que justifiquen la apertura de investigación o no cumple con el porcentaje mínimo representativo de la rama de producción nacional. Si el solicitante cumple con los requisitos, la autoridad investigadora resolverá aceptar la solicitud, declarando la apertura de la investigación o

rechazando la misma dentro de un plazo de treinta días siguientes a la presentación de la información. Si el solicitante no cumple con los requisitos, la autoridad investigadora rechazará la solicitud, pero se puede presentar una nueva por las partes interesadas. (págs. 6-7).

Resolución de apertura de la investigación

8. La resolución de apertura de la investigación contendrá como mínimo:
 - a) identificación de la autoridad investigadora, así como el lugar y fecha de la emisión de la resolución;
 - b) indicación de que se tiene por admitida la solicitud con los documentos que se ajuntan;
 - c) el nombre de la persona individual o jurídica de los productores nacionales de las mercancías similares o directamente competidoras que apoyen la solicitud y la dirección para notificarles;
 - d) descripción de la mercancía sujeta al procedimiento, a nivel de subpartida arancelaria, trato arancelario vigente, y la descripción de la mercancía similar o directamente competidora;
 - e) el fundamento que sustenta la resolución;
 - f) periodo representativo anterior;
 - g) plazo para que las partes interesadas presenten alegatos escritos y cualquier documento relacionado, y
 - h) los demás datos que puedan ser pertinentes. (págs. 6-8).

Notificaciones en general

9. Las notificaciones de las resoluciones en el procedimiento se realizarán por escrito dentro de los quince días posteriores a la fecha de su emisión y deberán ir acompañadas de las copias de las versiones públicas de las solicitudes y documentos. (págs. 6-8).

Requisitos de publicación

10. Cuando se inicie la investigación, la autoridad investigadora publicará el inicio de la misma en el diario oficial o en otro diario de circulación nacional, dentro de un plazo de diez días contado a partir de la admisión de la solicitud. La notificación de apertura de investigación se realizará a través de la autoridad competente a la otra Parte por correo certificado, mensajería especializada, telefax o cualquier otro medio que asegure la recepción de la misma. (págs. 6-9)

Oposición

11. La autoridad investigadora concederá un plazo de cuarenta y cinco días a la parte interesada contado a partir del día siguiente de la notificación de apertura de investigación para que las partes interesadas formulen oposición y puedan aportar pruebas. La autoridad investigadora a solicitud de las partes interesadas podrá prorrogar el plazo anterior por un período no mayor de treinta días. (págs. 6-9)

Período representativo anterior

12. El período representativo anterior, será la base de la determinación de la existencia de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional y deberá ser determinado por la autoridad investigadora al iniciar la investigación y podrá modificarlo cuando lo considere conveniente. (págs. 6-9)

Consultas

13. Una vez se acepta la investigación y en cualquier caso, antes de su inicio, la Parte que tiene la intención de iniciar el caso notificará a la otra Parte de su intención de celebrar consultas, con el fin de solucionar el asunto y las Partes podrán llevar a cabo consultas sin interrumpir el procedimiento. (págs. 6-9)

14. Durante estas consultas, las Partes podrán abordar, entre otros, cualquier asunto relacionado a la investigación, la eliminación de la medida, y temas en relación (págs. 6-9).

Plazo de la investigación

15. El período de investigación deberá concluir dentro de seis meses salvo circunstancias excepcionales, calificadas por la autoridad investigadora, en cuyo caso concluirá en un plazo máximo de doce (12) meses contados a partir de la apertura de la investigación. (págs. 6-9).

Requerimiento de información

16. La autoridad investigadora podrá solicitar todo tipo de información a las partes interesadas. Cuando éstas nieguen el acceso a la información necesaria, o no la faciliten dentro del plazo establecido por la autoridad investigadora, ésta adoptará sus resoluciones con base en las pruebas que tenga a su disposición. (págs. 6-9).

Medidas provisionales de salvaguardia

17. Sí, la autoridad investigadora ha determinado la existencia de una amenaza de daño y concurren los elementos justificativos para la aplicación de una medida provisional, recomendará a la autoridad competente la aplicación de una medida provisiona. (págs. 6-9).
18. Las medidas provisionales deberán adoptarse en forma de incrementos arancelarios, los cuales serán devueltos rápidamente posteriormente, si en la investigación no se determina que el aumento de las importaciones han causado o amenazan causar daño grave a una rama de producción nacional. (págs. 6-10)

Prueba de daño o amenaza de daño grave

19. Para llevar a cabo el procedimiento, la autoridad investigadora recabará en lo posible toda la información pertinente para que se dicte la resolución correspondiente. Valorará todos los factores relevantes de naturaleza objetiva y cuantificable que afecten la situación de esa rama de producción nacional, incluidos la tasa y el monto del incremento de las importaciones de las mercancía en cuestión en términos absolutos o en relación con la rama de producción nacional; la proporción del mercado nacional cubierta por el aumento de las importaciones; los cambios en los niveles de ventas, producción, productividad, utilización de la capacidad instalada, utilidades o pérdidas, y empleo. Para que haga su determinación la autoridad investigadora podrá, además, tomar en consideración otros factores económicos como los cambios en precios e inventarios y la capacidad de las empresas dentro de la rama de producción nacional para generar capital o inversiones. (págs. 6-10)

Audiencia pública

20. Durante el curso de cada procedimiento, la autoridad investigadora:
- a) notificará a las partes interesadas, incluidos los importadores, exportadores, la fecha y el lugar de la audiencia pública con quince días de antelación para que comparezcan, por sí mismas o por medio de representantes, a efecto de que presenten pruebas, alegatos y sean escuchadas en relación con el daño grave o amenaza de daño grave y su solución adecuada; y
 - b) brindará oportunidad a todas las partes interesadas de comparecer en la audiencia e interrogar a las partes interesadas y presenten argumentos en la misma (págs. 6-10).

21. Después de la audiencia pública las Partes interesadas tendrán quince días para presentar por escrito a la autoridad investigadora sus pruebas complementarias y conclusiones sobre la investigación (págs. 6-10).

Información confidencial

22. La autoridad investigadora establecerá o mantendrá procedimientos para el manejo de información confidencial, protegida por la legislación nacional que se suministre durante el procedimiento, y exigirá de las partes interesadas que proporcionen dicha (págs. 6-11).
23. La autoridad investigadora no revelará ninguna información confidencial proporcionada conforme a cualquier compromiso, relativa a la información confidencial, que se haya adquirido en el transcurso del procedimiento (págs. 6-11).

Deliberación y resolución

24. Salvo en circunstancias críticas o tratándose de medidas de salvaguardias bilaterales relativas a mercancías agrícolas perecederas la autoridad investigadora, previo a dictar una resolución definitiva en un procedimiento para la aplicación de medidas de salvaguardia, concederá suficiente tiempo para recabar y examinar la información pertinente, celebrará una audiencia pública y dará a todas las partes interesadas la oportunidad de preparar y exponer sus puntos de vista (págs. 6-11).
25. La autoridad investigadora publicará la resolución definitiva sin demora en el diario oficial u otro diario de circulación nacional e indicará los resultados de la investigación y las conclusiones razonadas relativas a todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. La resolución describirá la mercancía importada, la subpartida arancelaria que corresponda, la metodología aplicada y la conclu-

sión a que se llegue en el procedimiento. Los considerandos mencionarán los fundamentos de la resolución, incluyendo una descripción de:

- a) la rama de producción nacional que haya sufrido o se vea amenazada por un daño grave;
- b) la información que apoye la conclusión que las importaciones han aumentado; que la rama de producción nacional sufre o se ve amenazada por un daño grave; que el aumento de las importaciones está causando o amenaza con causar un daño grave; y
- c) de estar prevista en la legislación interna, cualquier conclusión o recomendación sobre el remedio adecuado, así como su fundamento. (págs. 6-11)

26. Cada Parte asegurará que las resoluciones puedan ser objeto de revisión por parte de las instancias judiciales o administrativas, en la medida que lo disponga la legislación nacional. Las resoluciones negativas sobre la existencia de daño grave o amenaza de daño grave no podrán ser modificadas por la autoridad investigadora al menos que dicha modificación sea requerida por las instancias judiciales o administrativas respectivas. (págs. 6-12)

Prórroga

27. Si la Parte importadora determina que subsisten los motivos que dieron origen a la aplicación de la medida bilateral de salvaguardia, notificará a la autoridad competente de la otra Parte su intención de prorrogarla, por lo menos con noventa días de anticipación al vencimiento de su vigencia, y proporcionará las pruebas de que persisten las causas que llevaron a su aplicación, a efecto de iniciar las consultas respectivas, las cuales se celebrarán de conformidad con disposiciones establecidas en este Artículo. (págs. 6-12)

28. La rama de producción nacional que presente la solicitud de prórroga deberá entregar un plan de reajuste, que incluya variables controlables por la industria o producción nacional de que se trate, a fin de eliminar el daño grave o amenaza de daño grave. (págs. 6-12)
29. Las notificaciones de la prórroga y de la compensación se realizarán según el procedimiento descrito antes de la expiración de la medida aplicada (págs. 6-12).

Compensación

30. Parte que aplique una medida de salvaguardia, proporcionará a la otra Parte una compensación mutuamente acordada, en forma de concesiones que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes o que sean equivalentes al valor de los aranceles aduaneros adicionales que se esperen de la medida de salvaguardia. Sin embargo, no se proporcionará compensación alguna durante los primeros tres años en que se encuentre en vigencia la medida de salvaguardia; así mismo no se ejercerá por la Parte en contra de la cual la medida de salvaguardia se aplica durante esos tres años, no ejercerá el derecho de suspensiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes. (págs. 6-12)
31. Transcurridos los tres años, la Parte que aplique la medida dará oportunidad para efectuar consultas en los noventa días posteriores. Si las Partes no pueden llegar a un acuerdo sobre la compensación, la Parte a cuya mercancía se aplique la medida de salvaguardia podrá suspender concesiones u otras obligaciones que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes a los de la medida de salvaguardia, debiendo notificarse por escrito al menos con treinta días antes de imponer dichas medidas. La Parte aplicará la medida arancelaria sólo durante el período mínimo necesario para alcanzar los efectos sustancialmente equivalentes y en todo caso deberá cesar al terminar la aplicación de la medida de salvaguardia. . (págs. 6-12 y 6-13)

3.2 Comunidad Andina de Naciones

La CAN constituye una comunidad con el objetivo de alcanzar el desarrollo integral, equilibrado y autónomo mediante la integración andina. Se caracterizado por: existencia de modelos de desarrollo diversos, apertura a un mundo multipolar, dinamismo de nuevos actores, temas y lógicas organizativas. (Comunidad Andina, 2014)

3.2.1 Antecedentes.

La Comunidad Andina surge al constatarse las limitaciones que tenían los países de mercados insuficientes o de menor desarrollo relativo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), órgano regional convertido posteriormente en ALADI y al que pertenecen los conformantes de la Comunidad Andina (Acuerdo de Cartagena, s.a.).

La CAN tuvo varios momentos históricos como el cambio de paradigma de los 70, donde el modelo de sustitución de importaciones resguardaba a la industria nacional con imposiciones de aranceles elevados.

A finales de los 80, pasó a un modelo liberal denominado abierto; como consecuencia de ello en la Reunión de Galápagos de 1989, los mandatarios de los países miembros aprobaron el Diseño Estratégico y el Plan de Trabajo, donde se plasma el nuevo modelo (Comunidad Andina, s.a.).

En 1993 se eliminaron los aranceles y se conformó una zona de libre comercio, permitiendo el crecimiento del comercio.

En 1997 debido a los cambios mundiales, los mandatarios decidieron introducir reformas en el Acuerdo de Cartagena. Esas reformas permitieron que la conducción del proceso pase a manos de los presidentes y que tanto el Consejo Presidencial Andino

como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formen parte de la estructura institucional (Comunidad Andina, s.a.).

En el 2010, las acciones de los países de la Comunidad Andina se guiaron por los Principios Orientadores y la Agenda Estratégica, así como su Plan de Implementación (Comunidad Andina, s.a.).

3.2.2 Objetivos de la CAN.

Son objetivos de la (Comunidad Andina, s.a.):

- Promocionar un desarrollo equilibrado e integral en condiciones de igualdad mediante la integración y la cooperación económica y social.
- Acelerar el crecimiento y generación de ocupación de los países miembros.
- Facilitar la participación en búsqueda de un mercado común latinoamericano.
- Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países en el contexto económico internacional.
- Sostener la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo.
- Distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración en pro de reducir las diferencias.

3.2.3 Mecanismos.

(Velazco, s.a.) refiere que los mecanismos de la CAN son:

- Estudio de las posibilidades de integración.
- Armonización de la normativa.
- El proceso de industrialización subregional y ejecución de programas industriales.
- El Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado entre los países miembros.
- Un arancel externo común.
- Estrategias para acelerar el desarrollo en el sector agropecuario y agroindustrial.

- Programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios.
- Integración física.
- Tratamiento preferencial a favor de Bolivia y Ecuador.

3.2.4 Nación más favorecida y nación menos favorecida.

Dentro del contexto intracomunitario que se verifica dentro de la Comunidad Andina de Naciones. El concepto de “Nación más favorecida” y “Nación menos favorecida” deben ser analizados dentro del panorama de aplicación de las salvaguardias. Estos son conceptos que tienden a equilibrar las relaciones comerciales entre los países miembros y generan una distribución equitativa dentro de la economía.

3.2.4.1 Nación más favorecida.

La NMF es un principio de no discriminación consagrado en el Artículo 1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, donde cualquier concesión o privilegio concedido por una parte contratante de un producto de otra parte contratante concedida a un producto similar de todas las demás partes contratantes. (Nación más favorecida, s.a.)

El trato NMF no se limita a las partes contratantes del GATT, pero es aplicable a otros socios comerciales en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Nación más favorecida, s.a.).

Dentro de CAN, este concepto se basa en ofrecer mejores condiciones a uno de los países miembros en relación con terceros.

3.2.4. Nación menos favorecida.

Para la CAN en este concepto se debe considerar que dentro del panorama internacional todos los países tienen diferente del grado de desarrollo en las distintas aristas y esto se

visualiza con mayor presencia cuando un Estado forma parte de un Bloque de Comercio.

Es por ello que la normativa aplicable a dicha comunidad debe precautelar la equidad entre sus miembros.

El trato de NMF busca dar un trato preferente dentro de sus obligaciones en el acuerdo al Estado miembro que por distintos factores que influyen directamente en su desarrollo no pueden competir en el plano comercial con los demás países; Ecuador y Bolivia son ejemplo de este trato.

3.3 Base legal de las salvaguardias

3.3.1 Decisión 452.

La (Decisión 452 de la CAN, 1999) normas para la adopción de medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no miembros de la comunidad andina, establece que cada uno de los países miembros, a excepción de Bolivia que aplican la Decisión 452 de la Comisión de la Comunidad Andina, tiene normativa nacional en concordancia con la normativa sobre salvaguardia de la Organización Mundial del Comercio, para aplicar medidas como país fuera del marco del Acuerdo de Integración Andino.

La Decisión 452 desarrolla normas comunitarias, en relación con el Acuerdo de Establecimiento de la Organización Mundial del Comercio, que a su vez en concorde con el Acuerdo sobre Salvaguardias relativo a la aplicación del Artículo XIX del GATT, regulan el procedimiento para la aplicación de medidas de salvaguardia dentro del contexto de la Comunidad Andina y sus miembros.

A continuación se expondrán la legislación pertinente, tipificada en el Capítulo I de la (Decisión 452 de la CAN, 1999).

Artículo 3.- Las empresas que constituyan proporción importante de la rama de la producción de la Comunidad Andina podrán solicitar a la Secretaría General

de la Comunidad Andina, en adelante la Secretaría General, la aplicación de medidas de salvaguardia, en dos o más Países miembros, cuando el aumento significativo de importaciones procedentes de países no miembros de la Comunidad Andina amenacen causar o causen daño grave a la producción comunitaria de un bien similar o directamente competidor. (Desición 452 de la CAN, 1999)

Se aplicarán las normas previstas en la presente Decisión en aquellos casos en que se vea afectado el comercio intracomunitario y el daño que se haya causado o se amenace causar, esté circunscrito a una producción comunitaria (Desición 452 de la CAN, 1999).

Se considerará que el daño que se haya causado o se amenace causar está circunscrito a una producción comunitaria cuando las exportaciones del productor o conjunto de productores de bienes similares o directamente competidores solicitantes, representen individual o conjuntamente al menos el 40% del mercado interno del producto que se trate, en cada país para el cual se solicita la aplicación de medidas de salvaguardia. En el caso de solicitudes presentadas exclusivamente por productores de Bolivia, bastará que dicho porcentaje sea al menos el 30%. (Desición 452 de la CAN, 1999)

Para la determinación de los porcentajes señalados en el párrafo anterior, se tomará en cuenta el volumen de comercio de los últimos tres años de que se disponga información. No obstante, la Secretaría General podrá no tener en cuenta la información de los últimos seis (6) meses para los que se disponga estadísticas. (Desición 452 de la CAN, 1999)

La (Desición 452 de la CAN, 1999) con respecto a las condiciones de aplicación de las medidas de salvaguardia expone:

Artículo 5.- Para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de la producción de la Comunidad Andina se evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuanti-

ficable que tengan relación con la situación de esa rama de la producción en el mercado relevante correspondiente, entre otros:

- a) El ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos;
- b) La parte del mercado absorbida por las importaciones en aumento;
- c) Cambios en el nivel de producción y ventas;
- d) La productividad, la utilización de la capacidad instalada y el empleo; y,
- e) Las ganancias o pérdidas.

Estos factores sirven como indicativos, la tendencia negativa o positiva de alguno o varios de ellos por sí solos no tienen un criterio decisivo ya que debe existir necesariamente el nexo causal entre el aumento significativo de las importaciones y el daño o amenaza de daño grave.

Al no cumplirse con el nexo causal podríamos caer en el absurdo de imponer salvaguardias de forma discriminada y eso generaría dentro del comercio “La Ley del Más Fuerte”.

La (Decisión 452 de la CAN, 1999) con respecto a las competencias de la CAN dispone:

Artículo 8.- La Secretaría General de la Comunidad Andina podrá resolver sobre la aplicación de medidas de salvaguardia comunitaria, preferentemente de carácter arancelario. Estas medidas se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.

Artículo 9.- Corresponde a la Secretaría General realizar la investigación a fin de determinar la existencia del aumento de las importaciones del producto de que se trate, del daño grave o amenaza de daño grave a la rama de la producción de la Comunidad Andina, que produce productos similares o directamente competidores, y de la relación de causalidad entre el aumento de importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave.

La (Decisión 452 de la CAN, 1999) con respecto a la solicitud y apertura de la investigación expone:

Artículo 10.- La solicitud de aplicación de una medida de salvaguardia por la Comunidad Andina, deberá ser presentada por escrito ante la Secretaría General (...).

Artículo 11.- Las solicitudes deberán incluir los elementos que permitan presumir la existencia de un aumento significativo de las importaciones, el daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción comunitaria y la relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño.

Según el Artículo 11 de la (Decisión 452 de la CAN, 1999) dispone que la solicitud deberá contener:

- a. Identificación (...) e información que permita establecer que constituyen proporción importante de la rama de la producción de la Comunidad Andina;
- b. Descripción detallada del producto (...), clasificación arancelaria, características técnicas y usos; (...) descripción del proceso productivo, e identificación de sus principales insumos y materias primas, precisando su origen.
- c. Información relativa al aumento de las importaciones comunitarias (...).
- d. Evidencias que permitan presumir la existencia de un daño grave o amenaza de daño grave causado por las importaciones del producto objeto de la solicitud, realizadas en los últimos treinta y seis meses (...)

Con respecto a la investigación, la (Decisión 452 de la CAN, 1999) dispone:

Artículo 18.- Las investigaciones concluirán, (...) dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha de su apertura. En caso de que resulte necesario, (...) hasta por dos meses adicionales. La Secretaría General deberá comunicar dicha pró-

rroga a las partes interesadas, hasta 10 días antes del vencimiento del plazo de seis meses.

Artículo 19.- La Secretaría General dispondrá de un plazo de 4 meses contados a partir de la fecha de publicación de la Resolución de apertura de la investigación, para solicitar, recibir, acopiar y verificar información, recibir alegatos de las partes interesadas y, cuando hubiere lugar, para celebrar audiencias públicas. En casos excepcionales, tal plazo podrá ser ampliado en un mes.

Artículo 23.- En un plazo de 15 días, posteriores al vencimiento del plazo indicado en el artículo 18, la Secretaría General elaborará un informe que contendrá toda la información pertinente, que incluirá pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causado por el aumento de las importaciones, la descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva, a efectos de que, en caso de establecerse una determinación positiva, se convoque a consultas.

Artículo 24.- La Secretaría General se pronunciará respecto de la adopción de una medida de salvaguardia mediante Resolución motivada, sobre la base de la determinación de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave a la rama de la producción de la Comunidad Andina a causa del aumento de las importaciones y de la viabilidad del programa de reajuste.

Con respecto a las medidas de salvaguardia provisionales, la Sección VI de la (Decisión 452 de la CAN, 1999) dispone:

Artículo 35.- La medida de salvaguardia provisional estará vigente hasta que la Secretaría General emita el pronunciamiento definitivo; no pudiendo exceder de los seis meses (...).

Artículo 36.- La medida de salvaguardia provisional tendrá carácter arancelario (...).

Con respecto a las medidas de salvaguardia definitivas, la Sección VI de la (Decisión 452 de la CAN, 1999) dispone:

Artículo 38.- La Secretaría General, con base en el resultado de las consultas, y del informe a que se refiere el artículo 23, se pronunciará, mediante Resolución motivada, sobre la adopción de la medida de salvaguardia definitiva. Esta medida se aplicará únicamente en el mercado relevante objeto de investigación y en el nivel necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste (...).

La Resolución que establece la adopción de la medida de salvaguardia definitiva incluirá la descripción precisa del producto de que se trate y su clasificación arancelaria, las partes interesadas (...). Además, incluirá la descripción de la medida que se adopta, su duración y el calendario para su liberalización progresiva.

Artículo 39.- No se aplicarán medidas de salvaguardia a un producto originario de un país en desarrollo cuando la participación de las importaciones provenientes de dicho país en el total de las importaciones de la Comunidad Andina del producto considerado, no exceda del tres (3) por ciento, a condición de que no representen en conjunto más del nueve (9) por ciento de las referidas importaciones.

Con respecto a la duración y examen de las medidas de salvaguardia, la Sección VIII de la (Decisión 452 de la CAN, 1999) dispone:

Artículo 40.- Las medidas de salvaguardia definitivas se aplicarán únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave a la rama de la producción comunitaria y facilitar el reajuste de la misma, no exce-

diendo los tres (3) años, prorrogables por un período igual al de su aplicación y máximo hasta seis (6) años.

Con respecto a las notificaciones, la Sección X de la (Decisión 452 de la CAN, 1999) dispone:

Artículo 46.- La Secretaría General, a través del gobierno del país miembro que ejerza la Presidencia de la Comisión de la Comunidad Andina, notificará al Comité de Salvaguardias de la OMC, adjuntando la información pertinente, respecto de:

- a) La apertura de una investigación;
- b) La constatación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave;
- c) La adopción de una medida provisional, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la publicación de la respectiva Resolución;
- d) La decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia comunitaria, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la publicación de la Resolución correspondiente;
- e) Los resultados de las consultas realizadas;
- f) Los exámenes a mitad de período;
- g) Las medidas de compensación acordadas.

Para la adopción de medidas de salvaguardia de transición, el Capítulo II de la (Decisión 452 de la CAN, 1999) establece ciertos aspectos sobre los cuales tratarán las consultas entabladas por la Comunidad Andina con los países exportadores afectados por la medida.

La Sección I de la (Decisión 452 de la CAN, 1999) , con respecto a las condiciones de aplicación dispone:

Artículo 50.- La restricción cuantitativa no será inferior al volumen de las importaciones de la Comunidad Andina realizadas durante los doce (12) meses que fi-

nalicen dos meses antes del mes en que haya sido notificada la solicitud de consultas (...).

Con respecto a la adopción de medidas de salvaguardia a importaciones provenientes de países no miembros de la OMC, el Capítulo III de la (Decisión 452 de la CAN, 1999) establece:

Artículo 54.- (...) No serán de aplicación a dichos países las disposiciones del Capítulo I del Título II, relativas al carácter no discriminatorio de la medida, consultas, notificaciones, países en desarrollo, liberalización de las medidas, prórrogas y compensación comercial.

De la revisión de la Decisión 452 se evidencia el gran nivel de detalle con que ha sido prevista, regulando múltiples aspectos de carácter procedimental y sustantivo que dejan poco margen a la discrecionalidad de la autoridad que administre el mecanismo.

Los países miembros disponen de una norma similar ajustada a la OMC que recoge el procedimiento para atender el daño a la producción nacional

3.4 Análisis del caso Estados Unidos y la Unión Europea, imposición de las salvaguardias al acero

3.4.1 Antecedentes.

En diciembre de 2001, el sector de la producción del acero se encontraba atravesando un serio problema de índole económico debido a que 31 empresas estadounidenses estaban en quiebra y la *International Trade Commission* (ITC) recomendó al Gobierno de George W. Bush el establecimiento de medidas de salvaguardia a la importación de acero con el establecimiento de aranceles de entre un 20 % y 40 % de las importaciones comunitarias de origen japonés y de otros países (Otero, 2002).

El comisario europeo de comercio Pascal Lemy aseveró que la Comunidad Europea combatirá tales restricciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (Otero, 2002).

El 04 de marzo de 2002, se tomó la decisión final de imponer el 30 % de aranceles a la importación de un amplio número de productos de acero con base a la Ley de Comercio Estadounidense de 1974 (Otero, 2002).

La medida afectaba directamente a la Comunidad Europea, así como a los países: Japón, Corea del Sur, Rusia y China.

En esa fecha las importaciones de acero comunitarias suponían un quinto del total de las estadounidenses, pero la preocupación de la Comunidad Europea no se reducía a la disminución de las exportaciones a los Estados Unidos, el problema radicaba en la desviación del panorama pasando de ser un exportador a ser un importador y con ello una reducción en los precios (Otero, 2002).

El elemento necesario para la aplicación de salvaguardias que es el aumento de importación con relación al daño causado no se visualizaba porque en los últimos tres años las importaciones que hacía Estados Unidos habían disminuido (Otero, 2002).

La Comunidad Europea puso en marcha el mecanismo de solución de diferencias de la Organización y más bien era esta última quien estaba legitimada para aplicar las medidas de salvaguardia por el incremento de las importaciones y medidas de represalia (Otero, 2002).

Es por ello que tras la entrada en vigor de las salvaguardias estadounidenses, la Comisión aprobó el Reglamento 560/2002 sobre imposición de medidas de salvaguardias provisionales contra la importación de ciertos productos del acero que quedaron sometidos a aranceles entre un 14.9 % y un 26 % (Otero, 2002).

Los Estados Unidos iniciaron acciones contra la Comunidad Europea ante la OMC por infringir el Acuerdo de Salvaguardia. Como represalia, el Consejo adoptó el Reglamento 1031/2002 del 13 de junio sobre aranceles adicionales a la importación de ciertos productos de Estados Unidos.

3.4.2 Análisis del caso

(Otero, 2002) afirma que las violaciones por parte de Estos Unidos a los Acuerdos de la OMC son tanto sustantivos como de procedimiento, siendo estas:

- a. Ausencia del incremento de las importaciones en algunos de los productos.
- b. El incumplimiento de las precondiciones de acontecimientos imprevisibles.
- c. La definición de la industria nacional que produce bienes semejantes es incorrecta en algunos productos.
- d. La inexistencia de relación causal con lo referente a las importaciones con el daño grave o amenaza del mismo y por ende la falta de atribución del daño a otros factores.
- e. La falta de proporcionalidad.
- f. Falta de adecuación entre los hechos y el derecho en los documentos sobre los que se basa la decisión estadounidense.
- g. Aplicación de salvaguardias en forma discriminatoria.
- h. El incumplimiento de obligaciones de un nivel equivalente de concesiones. (pág. 6)

3.5 Análisis de las medidas protección comercial salvaguardias aplicadas en el Ecuador respecto al elemento temporalidad durante el año 2016 y 2017

3.5.1 Antecedentes.

El 06 de marzo de 2015, el gobierno del Ecuador anunció la aplicación de salvaguardias de acuerdo con la Resolución No. 011-2015 del Ministerio de Comercio Exterior, siendo de carácter temporal, no discriminatorio

y tienen como fin regular el nivel de importaciones. Esta resolución entró en vigencia el 11 de marzo de 2015.

3.5.2 Elemento Temporal

(Borja, s.a.) afirma que la característica más importante de las salvaguardias es su temporalidad, en virtud de que son medidas que no pueden aplicarse indefinidamente, sin un plazo específico. El legislador y la jurisprudencia han determinado que su vigencia debe ir solamente hasta que el daño o la amenaza de daño a un sector manufacturero específico desaparezcan, o al menos disminuyan sensiblemente. (Borja, s.a., pág. §4)

Desde una perspectiva comunitaria, los efectos de las salvaguardias deben ser apreciados desde el punto de vista del productor nacional y del exportador del país al cual se pretende aplicar la medida.

Por una parte, los productores nacionales del país que impone la medida se benefician de la protección temporal que implica la restricción de importaciones como consecuencia de la aplicación de salvaguardias. Paralelamente las empresas que exportaban al país que aplica la medida ven limitada su participación en dicho mercado, lo cual podría constituirse en un castigo a la eficiencia alcanzada por empresas productoras comunitarias que han aumentado su capacidad de producción de manera eficiente para aprovechar las ventajas que el espacio ampliado ofrece en la subregión.

De lo anteriormente expuesto, se permite inferir que las salvaguardias son entendidas como instrumentos que permiten a los productores nacionales mejor disposición ante los procesos de liberación comercial porque cuentan con una acción dirigida a suspender temporalmente determinadas importaciones que les causan efectos perjudiciales.

En el ámbito del Acuerdo de Cartagena, la concepción de las salvaguardias debe ser sustituida a favor de los objetivos del Acuerdo Subregional de Integración, para pro-

pende el libre flujo comercial de bienes entre los países miembros; de manera que la intensidad en su utilización tienda a restringirse justificando su uso sólo en situaciones que verdaderamente lo ameriten, procurando entre otras cosas que las industrias de países semejantes compitan en el mercado ampliado. (Matheus, s.a., pág. 15)

La normativa aplicable a las salvaguardias establece límites de aplicación, teniendo en cuenta el daño o amenaza de daño que sufre una rama de la producción nacional; siendo el elemento temporal el que evita que las salvaguardias puedan causar un efecto contrario al deseado, es decir la recuperación y balance comercial del miembro solicitante.

En el caso del Ecuador, el elemento temporal ha permitido que la producción nacional sea competitiva pero otros factores como la falta de programas en pro de la industrialización no permiten a la industria ecuatoriana competir en el marco internacional.

CONCLUSIONES:

A través de la realización del presente trabajo se concluye:

- Las medidas de protección comercial salvaguardias, son medidas que se imponen de forma temporal sobre los productos que se encuentran en daño grave o amenaza de daño grave a una rama de la producción nacional, ya que los productos importados son idénticos o similares.
- El objetivo de estas medidas es que al momento de aplicarlas de una forma temporal, el país importador afectado busque un proceso de ajuste a la industria de la producción nacional.
- Las salvaguardias son medidas de excepción a los acuerdos comerciales, es por ello que han sido reguladas por diferentes organismos internacionales como: OMC, CAN, MERCOSUR, etc.

- Para implementar las salvaguardias, el aumento de las importaciones debe ser de forma circunstancial y no gradual; la misma que se puede dar por: motivos cambiarios, programa de liberación o por la balanza de pagos, que por causa de estos factores provoque un efecto de daño grave o amenaza de daño grave a la rama de la producción nacional. Para ello; será necesario realizar una investigación profunda para determinar el nexo causal, pues de su existencia dependerá la aplicación de la medida.

- Para iniciar el procedimiento para la aplicación de las salvaguardias debe tomarse en consideración el artículo XIX del GATT de 1994, así como el Acuerdo Sobre Salvaguardias y el tratado de su aplicación. Además, cada país posee disposiciones legales en concordancia con la legislación internacional.

- El establecimiento de salvaguardias según los cuerpos normativos deberá cumplir el debido proceso; es decir se debe notificar a las partes interesadas sobre la aplicación de las salvaguardia; luego los organismos competentes investigarán con el fin de recabar pruebas, determinar el nexo causal necesario entre importaciones y daño grave o amenaza de daño grave; con el objetivo de que estas medidas no se apliquen de forma discriminatoria ni indiscriminada y si existe este nexo causal se dará la aplicación de la medida respetando el elemento temporalidad, lo cual asegura el reajuste de la economía del país afectado.

RECOMENDACIONES:

A través de la realización del presente trabajo se recomienda:

1. En primer lugar, el país afectado que desee imponer una medida de salvaguardia deberá verificar la rama de la producción nacional afectada por el aumento de importaciones.
2. Se deberá identificar que la condición aumento de importaciones sea de una forma circunstancial y no gradual, caso contrario se aplicaría una medida de salvaguardia en base a otros factores y no con respecto al aumento de importaciones.
3. La debida observancia de la regulación tanto sustantiva como procedimental evitan causar daño al país exportador y que con ello se genere un daño a la inversa, consecuentemente la nación que pretende imponer una medida de salvaguardia sin justificación y fuera de los límites legales tendrá la obligación de enmendar los daños.
4. Para cumplir con el debido proceso; el país importador afectado deberá realizar el procedimiento adecuado para imponer las salvaguardias, rigiéndose en disposiciones internas e internacionales.
5. Para la aplicación de salvaguardias no es necesario que exista un daño material, solo es necesaria la existencia de la amenaza para que la aplicación de tales medidas sean viables al caso en concreto.

Bibliografía

Acuerdo de Cartagena. (1969). Recuperado el 20 de Abril de 2018, de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/12/acuerdo-can.pdf>

Acuerdo de Cartagena. (s.a.). Recuperado el 19 de Abril de 2018, de EcuRed: https://www.ecured.cu/Acuerdo_de_Cartagena

Acuerdo de Integración Subregional Andino. (26 de Mayo de 1969). Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del la República del Ecuador: <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/12/acuerdo-can.pdf>

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio . (1947). Recuperado el 22 de Abril de 2018, de World Trade Organization: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf

Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. (03 de Febrero de 1999). Recuperado el 20 de Abril de 2018, de Ministerio de Industrias y Comercio de la República de Paraguay: http://www.mic.gov.py/mic/site/mic/pdf/1999_Decreto_1827_SALVAGUARDIAS.pdf

Acuerdo sobre Salvaguardias. (s.a.). Recuperado el 21 de Abril de 2018, de World Trade Organization: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/25-safeg.pdf

- Anexo V Régimen de Salvaguardias Preferenciales.* (s.a.). Recuperado el 21 de Abril de 2018, de Inter-American Development Bank: <http://www19.iadb.org/int/intradebid/DocsPdf/Acuerdos/MERCOSURCUBA%20Anexo%205-ReGIMEN%20DE%20SALVAGUARDIAS%20PREFERENCIALES-esp.pdf>
- Artículo XIX del GATT.* (1947). Recuperado el 22 de Abril de 2018, de Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas: http://www.cndp.cl/interior_articuloxix_gatt.asp
- Baroja, M. (Mayo de 2015). *Análisis de los efectos de las salvaguardias intracomunitarias (CAN) con la OMC y con terceros países.* Recuperado el 21 de Abril de 2018, de Universidad Tecnológica Equinoccial del Ecuador: http://repositorio.ute.edu.ec/bitstream/123456789/13855/1/61975_1.pdf
- Borja, S. (s.a.). *Las salvaguardias.* Recuperado el 18 de Abril de 2018, de El Comercio: <http://www.elcomercio.com/opinion/salvaguardias-ecuador-opinion-aranceles-borja.html>
- Cabanellas de las Cuevas, G., & Saravia, B. (2006). *Dumping, subsidios y salvaguardias.* Buenos Aires: Heliasta.
- Centro de Estudios de Ciencias Jurídicas y Criminológicas. (09 de Diciembre de 2015). *Estructura y Principios GATT.* Recuperado el 22 de Abril de 2018, de Prezi: <https://prezi.com/mwpkekxuyten/estructura-y-principios-gatt/>
- Comunidad Andina. (2003). *Informe sobre la Aplicabilidad de la Salvaguardia Cambiaria.* doi:I
- Comunidad Andina. (Abril de 2014). *Dimensión Económico Comercial de la Comunidad Andina.* Recuperado el 22 de Abril de 2018, de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/14225.pdf>

Comunidad Andina. (s.a.). *Reseña Histórica*. Recuperado el 22 de Abril de 2018, de Comunidad Andina:
<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=resena-historica>

Desición 452 de la CAN. (12 de Abril de 1999). Recuperado el 22 de Abril de 2018, de Sistema de Información sobre Comercio Exterior:
<http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/decisiones/Dec452s.asp>

EUMED. (s.a.). *La Teoría Neoclásica del Comercio Internacional*. Recuperado el 18 de Abril de 2018, de EUMED.NET:
<http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/fs/teoneo.htm>

Evolución de las Salvaguardias del OIEA. (s.a.). Recuperado el 21 de 04 de 2018, de Organismo Internacional de Energía Atómica:
https://www.iaea.org/sites/default/files/07203400311_es.pdf

Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador. (2015). Obtenido de Cámara de Comercio de Cuenca: <http://www.cccuenca.com.ec/noticias/61-acerca-de-la-salvaguardia-por-balanza-de-pagos>

Gobiernos de Bolivia, C. e. (1969). *Acuerdo de Integración Subregional Andino*. Cartagena de Indias.: Comunidad Andina.

Guía de Instrumentos de Defensa Comercial para Exportadores Colombianos. (s.a.). Recuperado el 21 de 04 de 2018, de Issuu:
https://issuu.com/soylinaacosta/docs/gui_a_de_instrumento_de_defensa_pa

Hernández, C. (23 de Marzo de 2015). *Del GATT a la OMC*. Recuperado el 21 de Abril de 2018, de Profesorameneses1:
<http://profesandrameneses1.blogspot.com/2014/02/del-gatt-la-omc.html>

Herrera, L. (s.a.). *Esquemas de verificación universal y Tratado de Tlatelolco*. Recuperado el 18 de Abril de 2018, de Revista mexicana de Política Exterior:
<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n50/herreraa.pdf>

Informe del Grupo Especial. (s.a.). Recuperado el 18 de Abril de 2018, de Sistema de Información sobre Comercio Exterior :
<http://www.sice.oas.org/DISPUTE/wto/ropus04s.asp>

Matheus, D. (s.a.). *Situación Actual de las Salvaguardias Intracomunitarias en la Comunidad Andina.* Recuperado el 23 de Abril de 2018, de Comunidad Andina:
<http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-PAS-0004.pdf>

Medidas de Salvaguardia. (s.a.). Recuperado el 22 de Abril de 2018, de Sistema de Información sobre Comercio Exterior:
http://www.sice.oas.org/Trade/GTM_TWN_s/Text/Cap.6.pdf

Nación más favorecida. (s.a.). Recuperado el 22 de Abril de 2018, de Corporación Chilena para el Desarrollo: <https://www.agci.cl/index.php/glosario/183-n/375-nacion-mas-favorecida-nmf-principio>

Organización Mundial del Comercio. (s.a.). *Información técnica sobre salvaguardias.* Obtenido de Organización Mundial del Comercio:
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/safeg_s/safeg_info_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (s.a.). *Información Técnica sobre salvaguardias.* Recuperado el 18 de Abril de 2018, de Organización Mundial del Comercio:
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/safeg_s/safeg_info_s.htm

Otero, C. (2002). *El Conflicto del Acero entre los Estados Unidos de América y la Comunidad Europea.* Recuperado el 23 de 04 de 2018, de Universidad Complutense de Madrid: http://eprints.ucm.es/6910/1/Acero_.pdf

Pazmiño, A. (2016). *Los Tratados de Libre Comercio y las Medidas de Salvaguardia* (II ed.). Quito: AECUPI.

Resico, M. (s.a.). *Sistema económico internacional.* Recuperado el 18 de Abril de 2014, de Konrad Adenauer Stiftung:
http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/SOPLA_Einfuehrung_SoMa/part_e2_9.pdf

- Resolución 70 de ALADI. (27 de Abril de 1987). *Resoluciones del Comité de Representantes*. Recuperado el 21 de Abril de 2018, de Sistema de Información sobre Comercio Exterior: http://www.sice.oas.org/trade/montev_tr/recr70s.asp
- Restrepo, K. (09 de Marzo de 2015). *Del GATT a la OMC*. Recuperado el 22 de Abril de 2018, de Profesandrameneses: <http://profesandrameneses1.blogspot.com/2014/02/del-gatt-la-omc.html>
- Ruelas, R. (s.a.). *Antecedentes del GATT*. Recuperado el 22 de Abril de 2018, de Scribd: <https://es.scribd.com/doc/35821533/Antecedentes-Del-Gatt>
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2005). *Macroeconomía 19 ed con aplicaciones a Latinoamérica*. México: Mc Graw Hill.
- Tratado de Montevideo. (1980). *Tratado de Montevideo 1980*. Recuperado el 21 de Abril de 2018, de Instituto de Relaciones Internacionales Universidad Nacional de la Plata: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/ALALC-ALADI/tratado_montevideo_1980.pdf
- Velazco, F. (s.a.). *La Comunidad Andina*. Recuperado el 22 de Abril de 2018, de Universidad de la República Uruguay: https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/211678/mod_resource/content/0/CAN.pdf