

LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIA ANTE LA DESGRAVACIÓN TOTAL DEL TLCAN.

Mtro. Gustavo A. Uruchurtu Chavarín *

Introducción.

A lo largo del presente ensayo se analizan las obligaciones con las que México debe de cumplir, a nivel internacional, para la imposición de medidas de emergencia (o salvaguardia)¹ como resultado de la desgravación total en el marco del TLCAN, para hacer frente a las importaciones de productos originarios de alguno de nuestros socios del TLCAN. Al día de hoy hay diversos sectores, en específico del sector agropecuario, que pugnan por la imposición de este tipo de medidas y es importante conocer, en el ámbito internacional, los requisitos con los que se debe de cumplir para su determinación, lo que hace que no sea sencillo, en virtud de que, contrario a lo que sucede en la determinación de derechos antidumping o compensatorios, se trata de importaciones leales que por lo general por cuestiones de competitividad afectan de manera grave a la producción nacional y que son medidas costosas, ya que una vez impuestas se debe compensar comercialmente a los países afectados².

Los instrumentos internacionales que permiten a México imponer “medidas de emergencia” o salvaguardias en contra de importaciones (pero sólo bajo ciertos parámetros y condiciones perfectamente definidos) son, los artículos XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (en adelante, GATT de 94), el Acuerdo sobre Salvaguardias del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (en adelante el Acuerdo sobre Salvaguardias) y el artículo 801 (Salvaguardias Bilaterales) y 802 (Salvaguardias Globales) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante, el TLCAN).

Cualquier medida de emergencia (salvaguardia) impuesta por el gobierno de México, debe de cumplir los compromisos previstos en la OMC y el TLCAN.

Con el fin de justificar la imposición de cualquier medida de salvaguardia³, el Gobierno Mexicano debe demostrar que cualquier incremento de las importaciones de que se trate, sea por “efecto de las obligaciones” (entre las que se incluyen, las con-

* Profesor del Posgrado y de la Licenciatura de la Facultad de Derecho de la UNAM de Derecho de la Integración Económica y Solución de Controversias en Materia Comercial. Maestro en Relaciones Internacionales y Derecho Comparado por la Universidad de Columbia, Nueva York, EUA. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Abogado del Gobierno Mexicano ante los Mecanismos de Solución de Controversias del Capítulo XIX del TLCAN y de la OMC y negociador de los Capítulos VIII y XIX del TLCAN.

¹ Existe discusión en cuanto al uso adecuado del término para denominar a las medidas de emergencia, si es salvaguardia o salvaguarda. El uso puede ser indistinto, ya que ambos son reconocidos por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y tienen el mismo significado. No obstante, desde mi punto de vista el adecuado es el término de “Salvaguardias” ya que así se denominan en el Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio.

² Ver artículo XIX del GATT de 1994.

³ De conformidad con lo establecido en el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, una medida de salvaguardia puede tomar la modalidad de restricción cuantitativa (por ejemplo, de un cupo o aumento de aranceles). Por su parte, el artículo 801.1 párrafos (a) a (c) del TLCAN, prevé que la medida de salvaguardia que se puede imponer en contra de las importaciones de un país miembro sólo podrá ser cualquiera de las siguientes acciones, suspensión de futuras reducciones de las tasas arancelarias establecidas en el Tratado; aumento de la tasa arancelaria al nivel que no exceda el menor de las siguientes opciones, del arancel establecido para la nación más favorecida vigente al momento de imponer la medida o la tasa de nación más favorecida vigente el día inmediato anterior a la entrada en vigor del Tratado, y para el caso de bienes a los que se les apliquen aranceles estacionales, un aumento de los mismos a un nivel que no exceda el arancel estacional de nación más favorecida de la estación correspondiente, vigente antes de la entrada en vigor del Tratado.

cesiones arancelarias) contraídas por la parte de que se trate (en este caso, México) y “como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias”⁴.

Derivado de lo anterior, el primer criterio que debe ser satisfecho para la imposición de estas medidas es, en primer lugar, que exista un incremento de las importaciones y posteriormente la identificación de cuáles son “las obligaciones contraídas” por el Gobierno de México y la “evolución imprevista de las circunstancias” que causaron, en el supuesto que así fuera, el incremento de las importaciones de algún producto a México.⁵

Adicionalmente, antes de que alguna medida de salvaguardia sea impuesta, se deberá demostrar, a través de una investigación llevada a cabo por Secretaría de Economía,⁶ que las importaciones del producto de que se trate han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño serio a los productores mexicanos del producto similar o directamente competitivo de que se trate.⁷

⁴ De conformidad con lo establecido en el artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, una medida de salvaguardia puede tomar la modalidad de restricción cuantitativa (por ejemplo, de un cupo o aumento de aranceles). Por su parte, el artículo 801.1 párrafos (a) a (c) del TLCAN, prevé que la medida de salvaguardia que se puede imponer en contra de las importaciones de un país miembro sólo podrán ser cualquiera de las siguientes acciones, suspensión de futuras reducciones de las tasas arancelarias establecidas en el Tratado; aumento de la tasa arancelaria al nivel que no exceda el menor de las siguientes opciones, del arancel establecido para la nación más favorecida vigente al momento de imponer la medida o la tasa de nación más favorecida vigente el día inmediato anterior a la entrada en vigor del Tratado, y para el caso de bienes a los que se les apliquen aranceles estacionales, un aumento de los mismos a un nivel que no exceda el arancel estacional de nación más favorecida de la estación correspondiente, vigente antes de la entrada en vigor del Tratado.

⁵ A luz del artículo 801 (1) del TLCAN, que es el caso de las salvaguardias bilaterales el incremento de las importaciones debe ser resultado de la reducción o eliminación de un arancel establecida en el propio Tratado. En el artículo 802 se refiere a las salvaguardias globales impuestas por el aumento significativo de las importaciones ocasionado por la “evolución imprevista de las circunstancias” en términos de las disposiciones de la OMC en virtud de que este tipo de medidas se pueden adoptar de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994.

⁶ La cual se deberá regir, entre otras disposiciones, por lo establecido en los artículos X del GATT de 94, 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y 801 (2), 802 y 803 del TLCAN (en el entendido de que las disposiciones del Tratado si bien son similares a las del Acuerdo, no son detalladas.).

⁷ Ver párrafo 1(a) del artículo XIX del GATT 1994, artículo 2 párrafo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y artículo 801.1 del TLCAN. Dicha investigación

||| Las Salvaguardias en el TLCAN

El TLCAN en su capítulo 8 prevé el régimen del general de las salvaguardias, estableciendo dos tipos de salvaguardias: bilaterales y globales

A) Salvaguardias bilaterales

Este tipo de salvaguardia se podría imponer si el aumento de las importaciones obedece a la desgravación arancelaria del TLCAN y durante el período de transición, aplicándose sobre una base bilateral dirigida contra uno solo de nuestros socios comerciales exclusivamente⁸. Sin embargo, como se diseña para el período de transición, no podría ser impuestos más allá de este, salvo que se cuente con el consentimiento de la Parte afectada, por lo que al día de hoy, al haber vencido ya el período de transición para todos los productos en el marco del TLCAN, las salvaguardias bilaterales estarían sujetas a este requisito. Solamente se ha impuesto una salvaguardia fuera del período de transición y es la Salvaguardia de Piernas de Pollo de EUA⁹, que se impuso como medio para acomodar un acuerdo entre las industrias de los EUA y México. Al día de hoy considero muy difícil que se repita otro caso, por lo que la única alternativa que tienen los productores nacionales para enfrentar las importaciones de EUA y Canadá es primordialmente la Salvaguardia Global.

B) Salvaguardias Globales

Las salvaguardias se refieren a las impuestas o determinadas al amparo del artículo XIX del GATT del 94 y del Acuerdo de Salvaguardias. Según el artículo 802 de del TLCAN, serán sujetos de una investigación y se les podrá aplicar una medida de salvaguardia a nuestros socios comerciales del TLCAN si las importaciones objeto de investigación de una

deberán de cumplir con las disposiciones de la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.

⁸ Ver artículo 801 del TLCAN.

⁹ Ver Diario Oficial de la Federación del 25 de Julio de 2003.

parte representen una participación sustancial en las importaciones totales, esto es, uno de los cinco proveedores principales del bien sujeto al procedimiento.

Además, las importaciones de una Parte consideradas individualmente o, en circunstancias excepcionales, las importaciones de varias Partes consideradas en conjunto, contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por dichas importaciones, para lo cual la autoridad investigadora competente considerará factores tales como las modificaciones en la participación de cada una de las Partes en el total de las importaciones, así como el volumen de las importaciones de cada una de las Partes y los cambios que éste haya sufrido.

Normalmente no se considerará que las importaciones de una Parte contribuyen de manera importante al daño serio o amenaza del mismo, si su tasa de crecimiento durante el periodo en que se produjo el incremento dañino de las mismas es apreciablemente menor que la tasa de crecimiento de las importaciones totales, procedentes de todas las fuentes, durante el mismo periodo.¹⁰

Se impone la salvaguardia global, cuando, hay un aumento de las importaciones que causan o amenazan causar un serio daño, durante el periodo de transición por razones diferentes a la desgravación arancelaria del TLCAN. Sin embargo, al finalizar el periodo de transición y dados los requisitos para poder imponer una salvaguardia bilateral, este tipo de salvaguardias es la que se solicitaría para contrarrestar los efectos dañinos de las importaciones provenientes de nuestros socios comerciales, siempre y cuando se cumplan con los requisitos anteriormente mencionados y previo agotamiento de la investigación administrativa prevista en la Ley de Comercio Exterior.

IV Conclusión

De lo anterior, se deberá concluir que para determinar una medida de salvaguardia se debe cumplir con los requisitos legales establecidos en el artículo XIX del GATT de 94, el Acuerdo sobre Salvaguardias del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (en adelante el Acuerdo sobre Salvaguardias) y el artículo 801 y 802 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante, el TLCAN); es decir, el aumento de las importaciones debe darse “en tal cantidad” y “en condiciones tales”, que permitan al Gobierno de México considerar que las mismas pueden ser la causa del daño serio o amenaza de daño serio a la industria nacional productora de los bienes similares o directamente competitivos.

Ante la desgravación total del TLCAN hay sectores, sobre todo, agropecuarios que han planteado al Gobierno Federal la aplicación de este tipo de medidas, ejerciendo presión política ante los Órganos Legislativo y Ejecutivo para ello. Sin embargo, para la determinación de este tipo de medidas se deben de cumplir con los supuestos a los que hemos hecho referencia en este ensayo, ya que en caso de no acreditarse alguno de ellos, la medida será arbitraria y podría ser objeto de impugnación ante los órganos de solución de controversias del TLCAN o de la OMC.

Es necesario cumplir con los requisitos previstos en los Tratados de los que México es parte y que son muy estrictos y no fáciles de cumplir, además de que la imposición de la medida es costosa, ya que hay que compensar comercialmente a los países afectados, lo que dificulta a las autoridades la imposición de este tipo de medidas.

¹⁰ Ver artículo 802 del TLCAN.