

Salvaguardias en la OMC y Sistema de Solución de Diferencias en el caso del acero con EEUU

Autor: Nicolás Cobo Romání

Introducción,	3
Capítulo I,	6
Hipótesis,.....	6
Salvaguardias en el Sistema del GATT,	7
CAPITULO II,	11
Historia de las Salvaguardias:,	11
Clases de Medidas de Salvaguardias:,	11
Artículo XIX del GATT,	16
Características del Perjuicio:,	17
Causalidad:,	18
El Ajuste de la Industria,	23
Información Asimétrica,	25
CAPÍTULO III,	29
Ronda de Uruguay: Acuerdo de Salvaguardias,	29
Cuadro comparativo salvaguardias GATT a.XIX y AS OMC,	32
Otras modificaciones del AS:,	33
Cantidad y Duración del Aumento de las Importaciones,	34
Análisis del Texto del Acuerdo de Salvaguardias:,	37
Características del Daño según AS,	40
Causalidad del Daño según AS,	41
Causalidad y atribución del daño: OMC versus USITC,	43
CAPITULO IV,	47
Utilización de la cláusula de escape frente a otras alternativas,	47
Por qué el uso de Salvaguardias no ha superado a las medidas extra-GATT?,	48
Evolución Imprevista de las Circunstancias (Unforeseen Development),	52
La Discusión sobre la Evolución Imprevista se ha Planteado en Diversos Litigios,	54
Legislación Interna,	59
Retorsión (<i>retaliation</i>),	60
Los Acuerdos Voluntarios de Restricciones de Exportaciones (VER),	62
CAPÍTULO V,	67
Mercado del ACERO,	67
EEUU,	75
USITC,	76
Procedimiento según la Sección 201. Trade Act de 1974,	79
Consideraciones de los agentes del mercado,	85
Efectos de la Salvaguardias en el Mercado del Acero,	88
Ganadores y Perdedores con la Salvaguardia sobre el acero,	93
Efectos en el Mercado Europeo,	102
Ferrostaal,	104
CAPÍTULO VI,	106
Salvaguardias en Chile:,	106
Compañía de Acero del Pacífico Chile (CAP),	109
GERDAU,	110
ASIMET (asociación de empresas metalúrgicas Chile),	111
Gobierno de Chile,	113

Brasil,	114
Efectos de las Medidas en USA,	118
Situación de la Industria Manufacturera,	121
Comunidades Europeas (CE),	125
CAPÍTULO VII,	130
Sistema de Solución de Diferencias,	130
Procedimiento,	132
Etapas del Proceso,	134
Apelación: (Artículo 16.4º y 17º),	137
Cumplimiento (Artículo 21º. 3),	140
Propósito y Naturaleza de las decisiones del Grupo Especial y Órgano de Apelación,	142
Discreción para evaluación de los hechos:,	144
Peso de la Prueba:,	145
Retorsión:,	145
Principio de No Discriminación o Tratamiento Igualitario,	146
Constataciones ante Grupo Especial,	151
Constataciones de la USITC:,	162
Paralelismo,	164
TERCEROS,	165
Apelación Acero,	166
Norma de Examen,	169
CAPÍTULO VIII,	173
Análisis de Teoría de Juego,	173
Dilema del Prisioneros en las Salvaguardias,	178
CAPÍTULO XIX,	183
Desafíos pendientes del sistema de solución de diferencias y las salvaguardias y	
Conclusiones,	183
CAPÍTULO X,	187
Datos y Citas,	187
Comentario sobre Motivación del Trabajo y	
Dificultades.....	197
CAPÍTULO XI,	197
El protocolo de China,	197
ANEXOS,	197
El caso de Harley-Davidson (H-D),	223

En 1930, John M. Keynes preguntó al economista Lionel Robbins, qué objeciones tenía contra el proteccionismo comercial, éste respondió: “tengo hijos pequeños creciendo, no quiero perderles en una guerra mundial futura”.

El grado en que los tratados y las leyes internacionales han entrado en la esfera de influencia de la toma de decisiones de los gobiernos es muy notable (leyes ambientales, propiedad intelectual, servicios financieros y de telecomunicaciones).

Introducción

Parece muy reiterativa la relación entre guerra-política-comercio, en la historia podemos observar diversos casos de guerras provocadas por la rivalidad en el comercio, asimismo se observa la importante influencia política en las decisiones económicas, como la afirmación que la guerra no es mas que una manifestación de la política y, en último término, como el proteccionismo parece ser una expresión de la guerra comercial.

Dónde están las justificaciones del proteccionismo, tal vez se trate de una errada comprensión del comercio internacional, tal y como afirma Paul Krugman, existiría un error habitual al hablar de *competitividad* en el comercio internacional, ello conduce a la percepción de que el mundo está inmerso en una inagotable guerra comercial, donde la lucha pareciera ser de suma cero, donde las ganancias de una nación representan las pérdidas de otra y con el objetivo de vencer, es que se termina promoviendo medidas proteccionistas.

La falsa percepción que los salarios de los trabajadores dependen únicamente del resultado de esta competencia internacional y no de la productividad, como de factores internos “podría favorecer el proteccionismo y las barreras comerciales”¹.

Este error presente a lo largo de la historia reciente, pareciera originarse en una equivocada interpretación de las teorías de Ricardo, quien en 1817 planteó las bases de la teoría de la competencia. Un país cuya productividad se retrase con respecto a la de sus socios comerciales en todas o casi todas las actividades, exportará aquellos bienes en los que la desventaja en la productividad sea menor. De manera tal, que un país siempre encontrará una gama de bienes en los que tenga ventajas comparativas, aunque no se den bienes en los que tenga ventaja absoluta y, por ello, necesita competir sobre la base de salarios bajos. ²No se trata de un juego de suma cero, en que las ganancias de una nación representan las pérdidas de otra. Es, en cambio, un juego de suma positiva. La sensación de amenaza por la errónea creencia de una guerra de suma cero podría, al menos en parte, explicar las medidas de algunas economías que buscan mantener a cualquier coste (mediante subsidios o barreras), sectores incapaces de competir legítimamente. De este modo, gran parte de la oposición al libre comercio representa la defensa de intereses concretos y, muchas veces, es utilizada como pretexto de la necesidad de competitividad, para la defensa de intereses particulares.

Desgraciadamente, el costo del proteccionismo no se limita únicamente a las pérdidas para los consumidores, los efectos negativos están sobre la economía en su totalidad, señales adversas que reciben los inversionistas y el mercado laboral, llevan a que el capital sea desaprovechado en detrimento de un crecimiento y empleo futuros, la fuerza laboral queda artificialmente vinculada a actividades improductivas. La reducción general de la competencia genera pérdida de dinamismo económico e incentiva la organización de carteles.³

El propósito de la liberalización comercial es intensificar la competencia internacional, con el objeto de aumentar la división laboral, según las ventajas comparativas, de manera

¹ Paul Krugman El Internacionalismo Moderno; Editorial Crítica España, 1997 pag 26

² op cit 1 pág 84

³ Messerlin P. & Tharakan P.; The Question of Contingent Protection, XXX pág.1254

que se incentive una asignación más eficiente de los recursos, mediante una mayor especialización en industrias o líneas de productos particulares⁴.

Al enfrentar la alternativa de una medida de salvaguardias, lo primero que debe analizarse es si el problema está en el comercio y si las medidas proteccionistas pueden ser una solución correcta para el problema.

⁴ Robertson D.; Fail Safe Systems for Trade Liberalisation; Thames Essay No 12, pág 3.

Capítulo I

Hipótesis

Constituye la medida de salvaguardias bajo la OMC un derecho proteccionista y, tal vez, inadecuada para el fin para el cual fue concebida? Pueden plantearse mejoras al sistema actualmente en aplicación?

La hipótesis planteada está en buena medida contenida en el título de la investigación. Podría parecer obvio que las medidas aplicadas por EEUU eran puramente políticas y proteccionistas y sin ningún fundamento, pero parece necesario analizar con profundidad los textos, los tratadistas y, muy en especial, las constataciones del Órgano de Solución de Diferencias de OMC. Por otro lado la principal motivación del nuevo código de salvaguardias a través del OMC fue incentivar su uso, sobre la base de evitar los acuerdos paralelos "*grey-area measures*", que tanto daño han causado al comercio internacional en el pasado reciente.

Así las cosas, parece que el punto mas sensible de la existencia y aplicación de las salvaguardias, su esencia misma, es si tiene o no una naturaleza proteccionista, aunque ello pudiera ser incluso, algo tolerado.

Organización Mundial de Comercio OMC

El origen de la Organización Mundial de Comercio (OMC), está vinculado a la conferencia de Bretton Woods de 1944, donde se establecieron los estatutos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Dos fueron los principales objetivos de esta conferencia, primero la prevención de una nueva guerra y, segundo, el mejoramiento económico de mundo.

La Organización Internacional de Comercio (ITO), sería la encargada de implementar las rondas de reducción de aranceles, fue negociada en la cumbre de la Habana en 1948, sin embargo, nunca llegó a aprobarse, principalmente, por objeciones del Congreso de los EEUU. En cambio, el GATT (General Agreements of Tariff and Trade), que no fue

concebido para ser una organización (lo que ha marcado desde su inicio un defecto de nacimiento⁵) se estableció en el año 1947 y desde ésta fecha trató de cumplir una tarea muy difícil, facilitar el comercio de las naciones.

Con el propósito de incentivar el aumento de las relaciones comerciales, fundamentalmente a continuación de la Segunda Guerra Mundial, los países estuvieron motivados en reducir sus barreras fronterizas al comercio exterior.

Sólo después de las Rondas de Uruguay en 1994, se constituyó la actual Organización Mundial de Comercio. En esta misma ronda de negociaciones se alcanzaron importantes innovaciones para el multilateralismo en el comercio internacional:

- Un procedimiento de solución de las disputas unificado para todos los acuerdos, un procedimiento más apropiado para la aprobación de las recomendaciones del Grupo Especial, invirtiendo el requisito del consenso para la aprobación, evitando un fácil bloqueo; establecimiento de un sistema de apelación, que sustituyó algunos de los procedimientos más vulnerables;
- Se acordó un código de salvaguardias en el que se establecieron orientaciones y aclararon algunos puntos dudosos del artículo XIX del GATT, además se prohibieron los acuerdos de restricciones voluntarias de las exportaciones (VER).
- Se consolidó el concepto de un acuerdo único para todos los miembros dejando atrás el concepto del GATT *a la carta*, por el que se podía acogerse al acuerdo por parcialidades, según la conveniencia.
- Aunque en el hecho, la OMC, fue una continuadora del GATT, amplió su estructura ya que aquél solo se aplicaba a los bienes, reconoció explícitamente la autoridad legal del Secretariado y del Director General.
- Definió lo que significaba el proceso de toma de decisiones por consenso (ningún miembro presente en la reunión donde se toma la decisión, formalmente presente una objeción a la proposición), en ciertos casos se llama a un voto de insistencia de $\frac{3}{4}$ partes de los miembros. Sin embargo, la toma de decisiones por consenso lleva a la visión del mínimo común denominador.

⁵ J.Jackson; Hyman Soloway Public Lecture, May 1994.

Salvaguardias en el Sistema del GATT en General

La Salvaguardia es un mecanismo, que puede entenderse como un procedimiento especial, que faculta a las partes contratantes enfrentar una situación excepcional, permitiéndole optar, temporalmente, por un régimen más flexible, liberándola por un instante de varias de sus obligaciones. Más que una excepción, representa el principio *rebus sic stantibus*, mientras se aplique sólo en circunstancias fundamentalmente diferentes de aquellas presentes al momento de celebrar el acuerdo y que no fueron tomadas en consideración, ni habiendo sido, de algún modo, previsibles en ese momento.⁶

Estamos en un período donde se aprecia una tendencia hacia el estado de derecho (legalización) en el sistema de comercio internacional, desde una base diplomática hacia un sistema basado en la norma⁷, el incremento en la utilización de los instrumentos de comercio del GATT/OMC y una mayor confianza en los procedimientos de las instituciones multilaterales del sistema de comercio internacional.⁸

Historia de utilización de la medida de Salvaguardias GATT XIX y AS

País	Nº de casos a.XIX que resultaron en protección (1947- 1994)	Nº casos bajo el AS, resultaron en protección (1995-2000)
Australia	38	0
CEE	26	0
EEUU	25	5
Canadá	22	0
Austria	8	0
Sudáfrica	4	0

⁶ Merciai P. Safeguard Measures in GATT; Journal of World Trade Law, pág 41

⁷ J.Jackson The World Trading System, MIT UK, 2nd edition, 1997 pág. XXX

⁸ Brown P. Chad Why are Safeguards Under the WTO so Unpopular? World Trade Review (2002), 1:1, pág.47

Chile	3	1
Finlandia	2	0
Nueva Zelanda	1	0
Noruega	1	0
Rep. Checa	1	1
India	0	6
Egipto	0	2
Corea	0	2
Latvia	0	1
Argentina	0	1
Brasil	0	1
Otros	19	0
Total	150	20
Tasa	3,X	3,X

Fuente: OMC⁹

El desequilibrio en la utilización de salvaguardias se hace evidente al comparar las 150 medidas entre 1947 y 1994 y las 132 medidas de antidumping aplicadas sólo en el año 1993.

Hay varios acuerdos de la OMC que establecen medidas de salvaguardias bajo ciertas condiciones: **Acuerdo de Salvaguardias**, que establece normas generales para salvaguardias, que modificó el artículo XIX del GATT; el **Acuerdo de Textiles y Vestimentas**; **Acuerdo de Agricultura**; El **Acuerdo General de Comercio y Servicios**; y el Acuerdo sobre disposiciones del GATT 1994 de **Balanza de Pagos**.

Debe establecerse una diferencia entre las prácticas que atentan contra el comercio internacional y el multilateralismo y las disposiciones que otorgan una facultad a los gobiernos de imponer restricciones de emergencia, con el objeto de incentivar que los gobiernos realicen compromisos y actúen dentro del GATT/OMC, mientras mantengan suficiente desincentivo para erosionar el comercio libre mediante el uso frecuente e

⁹ Brown P. Chad Why are Safeguards Under the WTO so Unpopular? World Trade Review (2002), 1:1, pág.48

innecesario del recurso de cláusulas de escape. Las Salvaguardias están en el segundo grupo.

Tradicionalmente, el GATT trataba de distinguir entre políticas comerciales ilegítimas (antidumping, subsidios, evasión de regulaciones legítimas relativas a medio ambiente o propiedad intelectual) y las legítimas, que no implican las actividades descritas. Respecto de las primeras, se requiere mayores niveles de daño a las industrias domésticas o mayor precisión del hecho que el daño es causado por las importaciones. Esto no es siempre simple de determinar, ya que muchas veces las prácticas comerciales de las industrias extranjeras no son consideradas por éstas como ilegítimas.

El efecto de la aplicación de aranceles por causa de una cláusula de escape, habitualmente causa el aumento de los precios que los consumidores deben pagar por los productos importados, el arancel actúa como un coste artificial para el productor extranjero. Adicionalmente, los productores nacionales también subirán sus precios, ya que no tienen que competir con los productores extranjeros.

Hay estimaciones que, los derechos de aranceles y medidas similares, aumentan el coste de los bienes importados a EEUU en 20% e incrementan el precio de los bienes domésticos similares, entre 10 y 14%. Los gobiernos, por su parte, también obtienen mayores ingresos por la recaudación de los aranceles. Los productores extranjeros, por su parte, pierden porque deben superar el coste artificial para ser competitivos, aunque los mayores precios tienden a resultar en mayores ganancias para el exportador, aunque en la práctica vende menores volúmenes. Los consumidores locales pierden, a su vez, debido a que tienen que pagar mayores precios. A pesar de todos los costes descritos (externalidades negativas), las medidas arancelarias son el método preferido de proteccionismo.¹⁰

Un ajuste positivo de la industria frente a la competencia de las importaciones se produce, cuando la industria doméstica es capaz de competir exitosamente con las importaciones, luego que las acciones tomadas han concluido o la industria experimenta una transferencia ordenada de recursos hacia otros sectores productivos, así también, cuando

¹⁰ Matthew JS Graham; Special Protection is not the Solution to Save Domestic Steel: A Critique of the Bush Steel Initiative, Minnesota Journal of Global Trade, Vol. 12:1, pág.207 nota 71

los trabajadores han experimentado una transición ordenada a destinos efectivamente productivos.¹¹

Sin embargo, parece cuestionable, a partir de la evidencia histórica (las industrias del acero y del automóvil de EEUU), que una protección transitoria, efectivamente lleva a la industria a realizar el necesario ajuste y volverse competitiva o, en definitiva, reorientarse a otras áreas de negocios. Es probable que la industria, al verse beneficiada por la protección, libre de la amenaza de sus competidores, ya no tenga incentivos para asumir el doloroso ajuste y volverse competitiva. Por otro lado, es conocido que existe una enorme cantidad de recursos destinados al lobby de los gobiernos para mantener las protecciones, en vez de destinarlos al ajuste que se requiere.¹²

El proteccionismo, desde una perspectiva económica es ineficiente ya que, simplemente, termina reasignando los recursos a los grupos de presión y, cuando el argumento es el desempleo, pareciera más recomendable dar beneficios laborales, son recursos mejor asignados en términos de aliviar los efectos cuando una industria ha dejado de ser competitiva y ya no puede enfrentar los costes del ajuste.

Historia de las Salvaguardias:

La época moderna de las salvaguardias se inicia con el programa de 1934 con el US Reciprocal Trade Agreement del presidente Roosevelt, el que lanzó un programa de liberalización comercial. Ya entonces se avisaba un germen de política de salvaguardias.

La cláusula de escape, como la conocemos hoy fue introducida en el US Reciprocal Trade Agreement entre México y EEUU en 1943.

En el año 1947, 22 países iniciaron las negociaciones de los textos del GATT y de la Organización Internacional de Comercio. El presidente H. Truman requirió la inclusión de una cláusula de escape en toda negociación relacionada con el programa de acuerdos de comercio recíproco. EEUU consideraba necesaria una cláusula de escape, ya que en ese momento sólo los mercados domésticos de EEUU y Canadá quedarían

¹¹ USC No 2251(b) (1)2000

¹² Matthew JS Graham; Special Protection is not the Solution to Save Domestic Steel: A Critique of the Bush Steel Initiative, Minnesota Journal of Global Trade, Vol. 12:1, pág. 214.

inmediatamente abiertos a una creciente competencia de importaciones, los países europeos y países en desarrollo tendrían sus economías protegidas con restricciones cuantitativas, esenciales para conservar los escasos abastecimientos del intercambio internacional, como consecuencia de la destrucción de la Segunda Guerra Mundial¹³

En 1951 la cláusula de escape fue incluida por el Congreso Norteamericano en el Trade Agreement Extension Act, donde se ha conservado como parte del estatuto de la legislación comercial de ese país. Se puede afirmar que la cláusula de escape del artículo XIX del GATT es una descendiente directa del acuerdo de EEUU y México de 1943.¹⁴

CAPITULO II

Clases de Medidas de Salvaguardias:

Se puede hablar de cuatro tipos de cláusulas de salvaguardias¹⁵:

- i) Salvaguardias por causa de un perjuicio por el aumento de las importaciones. Protección de emergencia (artículo XIX GATT).
- ii) Medidas de efecto restrictivo por dificultades transitorias en balanza de pagos. (artículos XII y XXVIII GATT)
- iii) Salvaguardias por motivos de desarrollo. (XVIII y parte IV)
- iv) Salvaguardias funcionales por motivo de desequilibrios económicos internos.

Salvaguardias Especiales:

¹³ A New Safeguard Code, Atlantic Council's Advisory Trade Panel USA;XXX pág. 10 traducción

¹⁴ J.Jackson; The World Trading System; MIT Press, UK. pág 179

¹⁵ Halperin Macelo, Las Medidas de Salvaguardia en el GATT y en esquemas de integración económica entre países industrializados; Integración Latinoamericana, Octubre de 1987 pág. XX

- i) Acuerdo sobre Agricultura, artículo 5 (existe un régimen de transición especial para ciertos productos agrícolas).
- ii) Acuerdo sobre vestimenta y textiles, artículo 6 (hay una salvaguardia transitoria hasta 2005, la que puede ser aplicada selectivamente).
- iii) Acuerdo General de comercio de servicios (GATS).

Los requisitos generales para la procedencia de la medida de salvaguardia son:

- i) Existencia de un incremento de las importaciones por un evolución inesperado de las circunstancias; el aumento puede ser en términos absolutos o relativos.
- ii) Que a consecuencia del aumento de las importaciones exista un daño o perjuicio grave para la industria doméstica o amenaza de dicho daño.
- iii) El miembro importador esté facultado para la suspensión de sus obligaciones asumidas bajo el GATT/OMC en relación con el producto que daña o amenaza, por el tiempo que sea necesario para prevenir o remediar el daño grave.
- iv) El miembro importador debe efectuar consultas con los socios comerciales que tengan interés como exportadores.

El Acuerdo de Salvaguardias (AS) es el texto general de salvaguardias del sistema de OMC. Dicho acuerdo regula las medidas sobre todos los productos, con excepción de aquellos cubiertos por el Acuerdo de Textiles y Vestimentas y el Acuerdo de Agricultura.

Los mayores precios que producen las restricciones de las importaciones, implican mayores rentabilidades por la escasez del producto. Los gobiernos, mediante el uso de las restricciones formales por medidas de salvaguardias pueden retener parte de las mayores ganancias mediante el aumento de las aranceles.

Se trata de una cláusula de escape ante los compromisos previamente asumidos, sin necesidad que existan prácticas ilícitas o desleales, ya que por motivos particulares y bajo determinadas circunstancias, no es posible cumplir con lo pactado.

Es un acción de naturaleza transitoria para impedir las importaciones que están causando daño a la industria doméstica, con el objeto que dicha industria pueda ajustarse, ya sea

mejorando sus niveles de competitividad (productividad, precios, calidad, etc.) o trasladando sus recursos a otra actividad productiva, en el que pueda ser verdaderamente competitivo.

El supuesto, es que el alivio de la presión de las importaciones permitirá tomar las medidas necesarias para el ajuste. Debe reconcerse el hecho que los productores están mejor organizados que los consumidores para presionar a los gobiernos a adoptar medidas de protección, y ello supone mayor dificultad para que los gobiernos defiendan los intereses de la mayoría. Por otro lado, existe un dilema de los gobernantes ya que deben enfrentar una tendencia doble: todas las políticas son locales, mientras que todo en economía es internacional.

Existen, sin embargo, opciones de ajustes que pueden ayudar a la industria, diferentes a las barreras a las importaciones como la asistencia directa de los gobiernos o exenciones tributarias.

Por regla general, la Salvaguardia está dirigida a la protección frente a las importaciones, sin embargo, puede también aplicarse para restringir las exportaciones A. XIX 1(a), un país beneficiario de una concesión determinada, ante un perjuicio o amenaza de perjuicio grave, puede solicitar a la parte contratante importadora, la suspensión, retiro o modificación de la concesión. Se protege de esta manera a los productores nacionales, se limitan las exportaciones (ej. Controlar las exportaciones de materias primas utilizadas por productores nacionales cuando haya escasez de tales materias primas GATT MTN/SG/W/1, 20 de mayo de 1975 p. 2) ¹⁶

Una adecuada aplicación de una medida de Salvaguardias, requiere un examen de la evidencia, facturación, cuota de mercado, utilidades, rendimiento de exportaciones, empleo, importaciones, producción, capacidad empleada, productividad e inversión. Todo ello exige gran cantidad de información, la que muchas veces es de carácter confidencial y requiere la cooperación de los gobiernos y sus oficinas estadísticas.

En cuanto a la aplicación de cuotas de importación, hay muchas dificultades para la asignación adecuada de las cuotas. Un sistema fijo de cuotas de mercado, puede llevar a la ineficiencia, ya que discrimina al más eficiente, además entrega ganancias excesivas a

¹⁶ citado por Halperin Macelo, Las Medidas de Salvaguardia en el GATT y en esquemas de integración económica entre países industrializados; Integración Latinoamericana, Octubre de 1987 pág. 46

los importadores que obtienen cuotas, salvo que se adopten medidas especiales. Pareciera ser económicamente más ventajoso, un sistema de restricción mediante la aplicación de una sobretasa temporal.

Debe aplicarse algún sistema de presión o incentivo para estimular el ajuste de la industria doméstica que se está beneficiando de la protección?

Debe aplicarse una tasa con un programa regresivo en el tiempo?

La teoría tradicional ¹⁷sugiere que las salvaguardias deberían tener la forma de sobretasas a las importaciones por las siguientes razones:

- i) Son visibles
- ii) Restringen el comercio en una manera impersonal y no discriminatoria
- iii) Están sujetas a una revisión continua a través del GATT/OMC
- iv) Pueden estar sujetas a reglas internacionales, que pueden requerir su levantamiento en un período determinado

¹⁷ Robertson D.; Fail Safe Systems for Trade Liberalisation; Thames Essay No 12, pág 49.

Artículo XIX del GATT

Intenta conceder un alivio temporal a la industria para permitir un ajuste con el objetivo de mejorar su competitividad. No debe verse como una excepción, sino como una cláusula de escape. A diferencia de las acciones de antidumping y derechos compensatorios a los subidos, las medidas de salvaguardia no requieren una práctica comercial ilegítima.

Es un hecho que en el proceso de adopción de acuerdos de liberación comercial, al eliminar o reducir las restricciones, como es el caso del GATT/OMC, provocan un aumento de las importaciones, beneficiando a la economía como un todo, pero ello también supone importantes ajustes para algunas industrias. Desde luego, los sectores más liberales sostienen que debe dejarse al mercado el ajuste y no favorecen una intervención del Estado, cuando no se trata de una clara falla del mercado.

El lenguaje del texto del GATT es muy general y ambiguo. Al hablar, por ejemplo de “producto equivalente competitivo” o de “industria”, el marco de tiempo para la determinación del aumento tampoco está indefinido en el texto del GATT.

El uso del artículo XIX no ha sido abundante, entre 1979 y 1993 los EEUU sólo aplicaron salvaguardas en cuatro ocasiones, en comparación con 18 de la Unión Europea. La posible explicación a este desinterés, es la aplicación de otras medidas alternativas, tales como antidumping, derechos compensatorios o incluso acuerdos informales de restricción de importaciones (acuerdos de restricción de importaciones) y también acuerdos entre industrias (son acuerdos extra-GATT, llamados zonas grises a los que nos referiremos más adelante).

Cuando el artículo XIX exige la existencia de un perjuicio producido por el aumento en las importaciones relativas a las ventas domésticas del producto, no es en efecto necesario un aumento absoluto. Además el precio relativo de las importaciones comparadas a un producto similar doméstico, es irrelevante.

Características del Perjuicio:

En busca de un criterio objetivo que autorice la aplicación de la medida de salvaguardia. En el artículo XIX se habla de perjuicio grave, real o potencial. Hay que distinguir entre perjuicio grave (*serious injury*) y daño importante (*material injury*), este último, de aplicación en acciones de antidumping y derechos compensatorios, donde el requerimiento de daño es más leve. Se trata, entonces, de un daño importante, devastador o ruinoso.

Marcelo Halperin citando las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Tokio en abril de 1979, señala que el concepto de perjuicio grave ha venido preocupando a los países en desarrollo, ante el riesgo de que su relativa indefinición permita legitimar medidas de salvaguardia fundadas, únicamente, en el precio poco elevado de las importaciones.¹⁸

Perjuicio grave, es un concepto bastante ambiguo, aunque es generalmente aceptado que para la cláusula de escape, el nivel de daño debe ser más alto o más difícil de establecer, dado que la cláusula está diseñada para responder a situaciones que no necesariamente suponen una conducta ilegítima, contrariamente al caso del antidumping y los derechos compensatorios, que constituyen conductas inapropiadas, por lo que la exigencia del daño es menos exigente. Así, en el caso de la amenaza, nos encontramos ante una situación futura y se trata de anticipar un perjuicio a una rama de la industria local. Es virtualmente imposible determinar con algún grado de precisión o aclarar si un miembro no ha cumplido sus obligaciones.¹⁹

¹⁸ Halperin Macelo, Las Medidas de Salvaguardia en el GATT y en esquemas de integración económica entre países industrializados; Integración Latinoamericana, Octubre de 1987 pág. 115

¹⁹ J.Jackson The World Trading System, MIT UK, 2nd edition, pág.190-191

Causalidad:

“Se requiere la existencia de un perjuicio causado, atribuible a determinado hecho o acontecimiento: importaciones efectuadas en ciertas condiciones o con determinadas características”²⁰

Entonces, la discusión se traslada sobre la magnitud mínima o grado de incidencia que deben tener las importaciones en el perjuicio a la producción doméstica. Dado lo inespecífico de lo exigido por el artículo XIX, se entiende como una caracterización más laxa y permisiva. El GATT únicamente exige la demostración de que las importaciones son una de las causas de la condición del daño, la exigencia de una relación causal entre las importaciones y las condiciones de producción interna, suponen un límite a la pretensión de utilizar las salvaguardias como un medio de reajustar el mercado, como afirma J. Jackson, ello está más en línea con deseos proteccionistas que con el concepto de ajuste.

Originalmente, la aplicación de la medida no tenía límite de tiempo, lo que permitía que una protección de emergencia se volviera permanente.

En la década de los 70s hubo un aumento del número de alegaciones del artículo XIX y en muchos casos recurrieron a la aplicación de cuotas, más que al aumento de aranceles. Debido a la naturaleza no discriminatoria de la medida de salvaguardia, el mercado menos competitivo resultaba más afectado por la medida de salvaguardias global.

Dada la necesidad de reducir el aumento de las importaciones, con mayor frecuencia se recurría a los acuerdos bilaterales fuera del artículo XIX (*medidas zonas grises*).

²⁰ Halperin Macelo, Las Medidas de Salvaguardia en el GATT y en esquemas de integración económica entre países industrializados; Integración Latinoamericana, Octubre de 1987 pág. 51

Uno de los defectos del GATT es no establecer un procedimiento que incentive que la industria desarrolle un ajuste estructural que le permita alcanzar condiciones internacionales de competitividad (la ausencia de límite de duración de tiempo – afectando su carácter transitorio-, de una liberación progresiva y de asistencia para el ajuste).²¹

En el año 1987, el Secretariado observaba en una nota de abril, algunos de los principales problemas con el artículo XIX:

- (i) Falta de transparencia para la solicitud de una medida de salvaguardia
- (ii) Proceso de notificación y consultas inadecuados
- (iii) Incertidumbre de la duración de tiempo de las medidas
- (iv) Falta de claridad del concepto de perjuicio grave; y
- (v) Violación del principio de la Nación Más Favorecida en la aplicación de una medida del tipo salvaguardias.²²

El problema básico, se refería a la función del principio del tratamiento de la Nación Más Favorecida, en el contexto de una protección de emergencia, como es la salvaguardia. Primero, hay que considerar la naturaleza de dicha protección, ya sea de tipo arancelario, barreras no arancelarias (esta incluye toda clase de herramientas de distorsión del comercio) o bien restricciones no arancelarias (sólo considera instrumentos de protección Ej. cuotas y restricciones voluntarias de exportaciones). La estipulación de un nuevo código de salvaguardia debía considerar la existencia, entonces, de una serie de acuerdos de restricciones voluntarias o no, pero fuera de control y enfrentar el desafío de su reducción.

El GATT incluía 9 cláusulas diferentes de salvaguardias (artículos VI; XI 2c; XII; XVIII 2; XIX- XXI; XXV; XXVIII).

²¹ A New Safeguard Code, Atlantic Council's Advisory Trade Panel USA;XXX pág. 15 traducción

²² documento MNT.GNG/NG9/W/1

Debe tenerse presente que mientras más difícil sea la aplicación de la salvaguardia y restrictiva para situaciones de perjuicio grave, menor sería el alcance del objetivo de reestablecer el control multilateral sobre las restricciones no arancelarias existentes.²³

Los miembros afectados por una medida de salvaguardia podían aplicar medidas de retorsión (*retaliation*) de una manera discriminatoria, pero únicamente hasta el monto del perjuicio. Con el objeto de evitar la retorsión, los miembros que invocaban el artículo XIX, a veces ofrecían ciertas compensaciones en la forma de concesiones de Nación Más Favorecida en productos de exportaciones seleccionados por el país adversamente afectado por la medida.

En el caso de restricciones impuestas en base de la Nación Más Favorecida, se puede esperar que los socios comerciales del país miembro que aplica la medida, tengan interés en que se levante la medida. Por el contrario, tratándose de cuotas discriminatorias, el interés de algunos de los socios comerciales, puede ser la mantención de la situación dada. Existe, entonces, una asimetría de intereses sobre la protección discriminatoria, lo que erosiona la esencia para una base de negociación mayor, la que, en todo caso, debe tenerse presente ante las negociaciones.

Uno de los problemas centrales en el artículo XIX, como ya se ha observado, es el principio de Nación Más Favorecida y la reciprocidad, ésta última aunque es muy útil en la negociación de aranceles, no cumple una función práctica importante en la regulación de medidas de protección de emergencia. Para Jan Tumlrir, reciprocidad significa, dependencia mutua, responsabilidad mutua y cooperación, cuando un país se encuentra en una situación de emergencia, no debe ser forzado a negociar un pago, o enfrentar la amenaza de una retorsión²⁴. Por qué compensar, cuando se está ejerciendo un derecho legítimo. El artículo XIX, no obliga explícitamente a compensar a los países afectados, ello vino conjuntamente con la práctica de la realización de consultas en el GATT (20 de 61 casos en los cuales se invocó el artículo XIX, involucraron compensaciones). Las compensaciones fueron consecuencia de aplicar el principio de la nación más favorecida en las medidas de protección.

²³ Tumlrir Jan, A Revised Safeguard Clause for GATT; Journal of World Trade Law

²⁴ Jan Tumlrir, A Revised Safeguard Clause for GATT; Journal of World Trade Law

Tumlrir nos aclara que “las medidas de protección tomadas fuera del marco multilateral son mucho más difíciles de terminar que las acciones tomadas dentro”²⁵

Es posible hacer aplicación de un multilateralismo por sobre el principio de tratamiento de nación más favorecida, es decir, responsabilidades comunes, decisiones conjuntas y supervigilancia, la existencia de un foro permanente donde los países puedan reclamar y buscar mediación. Jan Tumlrir afirma que es más importante que la no discriminación pura, para asegurar que las protecciones de emergencia sean limitadas a casos reales de emergencia, donde exista un derecho a proteger y no la necesidad de compensar. En la práctica, hay que admitir que mantener el principio de NMF íntegramente, en situaciones de emergencia es casi imposible, ya que se trata más bien de un principio de política arancelaria, al aplicar una política de medios no arancelarios (restricción de cuotas), la noción de la NMF aparece más difusa.

Tratándose de una medida que asigne una cuota global, donde las empresas pueden competir, ello permitirá que los exportadores más dinámicos puedan completar la cuota con mayor rapidez. Habría que configurar cuotas por países y con proyecciones para su aumento. No parece haber una solución perfecta que permita respetar el tratamiento de NMF estrictamente.

Las compensaciones se entregaban durante el período previo al Acuerdo de Salvaguardias de OMC, sólo para el caso de aplicaciones de aranceles adicionales y no en las medidas que aplicaran restricciones de cuotas.

Se plantean tres condiciones para un equilibrio entre derecho y obligación:

- La medida debe ser regresiva en una escala determinada de tiempo.
- Debe acompañarse con un esfuerzo demostrable de ajuste por parte del gobierno o la rama de la industria que solicita la protección.
- Debe estar abierto a vigilancia multilateral en todo el proceso.

²⁵ Jan Tumlrir, A Revised Safeguard Clause for GATT; Journal of World Trade Law pág. 409

A consecuencia de la amenaza potencial de retorsión inmediata que establecía el GATT, los gobiernos debían considerar la aplicación de la medida, ya que tenían que incorporar la pérdida equivalente de acceso a los mercados extranjeros.

Las medidas de **retorsión** permitían su aplicación sobre cualquiera de las obligaciones del GATT, inclusive las restricciones cuantitativas (ello por una interpretación general de que se podían suspender otras disposiciones del GATT, inclusive NMF). Pero el uso de restricciones de cuotas basado en cantidades, reduce el incentivo de los productores de ser competitivos en los precios o en otras características del producto.

La opinión mayoritaria es, que la suspensión de las obligaciones del GATT tiene un impacto negativo en las políticas generales de liberalización, se ha establecido la práctica de negociaciones para incluir la posibilidad que el miembro importador que invoca la cláusula de escape, garantice a los países exportadores interesados concesiones alternativas sobre otros productos como medio de compensación, de manera de evitar la reacción de esos países frente a la cláusula de escape, con la suspensión de concesiones comerciales por su parte. Usualmente la lista de compensación (*compensation bill*) es lo suficientemente larga, que hace extremadamente difícil encontrar productos que contengan aranceles tan altos, como para hacer concesiones alternativas importantes. Ello agrega presión sobre los gobiernos para encontrar alternativas fuera de la cláusula de escape, como por ejemplo, las restricciones voluntarias a las exportaciones (VER).²⁶

El **tiempo** requerido, también era ambiguo: “tanto tiempo como pueda ser necesario para prevenir o remediar el daño”, aunque induce a pensar que es temporal, sin embargo, no señalaba un tiempo máximo.

El procedimiento del artículo XIX, no se refiere a la naturaleza o proceso mediante el cual una nación determine su procedimiento de cláusula de escape (ello se analiza más adelante con relación a EEUU y las limitaciones de USITC sobre la evolución imprevista).

El Panel Asesor de Comercio del Consejo Atlántico reflejó su preocupación por el retraso de las reformas de la cláusula de escape del GATT con las siguientes palabras:” Las fallas en la adopción de un código de salvaguardias que reemplace el artículo XIX del GATT,

²⁶ J.Jackson; The World Trading System; MIT Press, UK 2nd edition. P. 193-194

deja un serio vacío en los acuerdos de comercio internacional y constituye una amenaza para su estabilidad”.²⁷

El Ajuste de la Industria

Muy poco existe en la forma de normas legales u obligaciones en el sentido de promover o crear condiciones ventajosas para el ajuste en el comercio mundial. De tanto en tanto, se ha discutido la materia de, si una obligación internacional o los gobiernos, pueden promover ajustes estructurales internos para facilitar las políticas económicas en las que se sostiene el sistema multilateral de comercio internacional desde GATT/Bretton Woods.

- EEUU en su Trade Expansion Act de 1962, introdujo un concepto novedoso con un sistema de pagos de asistencia de ajuste para los trabajadores excluidos por causa de las importaciones. Se estableció un beneficio de compensación de desempleo para los trabajadores, así como beneficios tributarios y otras asistencias para las firmas afectadas por las importaciones.²⁸
- En 1974, el Trade Act estableció criterios más simples para las unidades de trabajadores para la obtención de certificaciones por las cuales podían recibir beneficios especiales por causa de a las importaciones.
- El Trade Act de 1988, por su parte, agregó más especificaciones al programa y modificó el lenguaje para subrayar el objetivo del ajuste.

²⁷ A New Safeguard Code, Atlantic Council's Advisory Trade Panel USA;XXX pág. 5 traducción

²⁸ J.Jackson; The World Trading System; MIT Press, UK 2nd edition. pág. 200-201

Para muchos, sin embargo, la asistencia para el ajuste ha fallado en sus metas, incluso los sindicatos de trabajadores le han llamado “*seguro de entierro*”. Por otro lado, tampoco es equitativo que un sector de trabajadores sea tratado de manera más ventajosa que a otro.²⁹

Las medidas domésticas para la asistencia del ajuste no siempre son neutrales desde la perspectiva del proveedor extranjero. Subsidios, concesiones tributarias o esquemas de compensación afectan los costes de los productores domésticos con consecuencias para el mercado de los importadores.

La exigencia de que las medidas de protección de emergencia deben ser acompañadas por políticas de ajuste doméstico, pueden ser inaceptables para varios gobiernos, ya que la asistencia para el ajuste debe ser financiado y un país puede enfrentar una situación muy difícil si los sectores no competitivos son numerosos.

La vinculación con el ajuste estructural está señalada en la normativa norteamericana en la Section 201(a) (1), al indicar, que el propósito de la medida, es facilitar un ajuste ordenado a la competencia de las importaciones. De esta manera, la cláusula de escape está dirigida a darle un tiempo suficiente para adaptarse a la apertura de la competencia internacional. Se exige, además, que el peticionario de la medida indique el propósito por el que solicita las salvaguardias, entre los cuales está la transferencia ordenada de los recursos para otros usos alternativos.

La Section 203(c)(3), requiere que el Presidente tome en consideración la efectividad probable de una medida que afecte las importaciones como un medio para promover el ajuste, así como los esfuerzos para adaptarse a la competencia de las importaciones y otras consideraciones relativas a la posición de la industria en la economía nacional.

De esta manera se considera en la legislación de EEUU que ha existido un ajuste positivo (Section 201(b)) cuando³⁰:

- La industria doméstica está capacitada para competir exitosamente con las importaciones, luego que las acciones tomadas bajo la Section 204 han terminado o se experimenta una transferencia ordenada de los recursos a otros fines productivos.

²⁹ J.Jackson; The World Trading System; MIT Press, UK 2nd edition. Pág.202

³⁰ J. Perez-Lopez. Case Western Reserve.Journal of International Law, summer 1991 Vol.23:3 pág 552.

- La reubicación de trabajadores de la industria ha experimentado una transición ordenada hacia fines productivos.

Información Asimétrica para el Ajuste

Cuando un gobierno pretende inducir a la industria al necesario ajuste para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado para volver a ser competitiva, al hacer uso de la medida de salvaguardias, se enfrenta un conflicto en los objetivos de política doméstica, entre entregar protección a grupos de poder y estimular el bienestar general. Los gobiernos procurarán minimizar el coste a los consumidores de la medida de protección a la industria. Sin embargo, Kohler y Moore ³¹ plantean que existe una situación de asimetría de la información sobre los costos y los esfuerzos para el ajuste, ya que resulta en un subajuste (*under-adjustment*) de industrias de altos costos y ello hace, según sostienen, que la cláusula de salvaguardias sea ineficiente. El llamado *Ratchet Effect* es uno de los problemas de la protección en el comercio, hay un desincentivo a volverse más eficiente y rentable hoy, ya que ello amenaza la protección futura de la autoridad política, asimismo, para los gobiernos es muy difícil monitorear con exactitud, cuánto esfuerzo se aplica para ajustarse a la competencia internacional.

Un compromiso con el comercio libre en una etapa de caída de los precios de las importaciones no es creíble dada las preocupaciones de redistribución del ingreso de las autoridades políticas. De hecho, la protección proviene de la inconsistencia intrínseca cuando las decisiones de las autoridades son incentivadas políticamente. Las industrias domésticas utilizan recursos para influir (*lobby*), en vez de emplearlos en el

³¹ Kohler P. & Moore M. The Safeguard Clause, Asymetric Informationn, and Endogenous Protection; Review of International Economics, 9(1), 2001, pág 52-67.

financiamiento del necesario ajuste de sus actividades. Al no asumirse adecuadamente el ajuste en el momento actual, la protección potencial futura genera mayores ganancias para la industria que compite con las importaciones, de esta manera se vuelve más rentable comparativamente con el ajuste futuro. (al observar los datos de www.opensecrets.org, la industria del acero americana invirtió cuantiosas sumas en financiamiento de campañas políticas, siendo que en los mismos períodos enfrentaban una situación económica muy difícil, que acarreó en definitiva un importante número de quiebras). El problema, es que este incentivo de sub-ajuste puede hacer que la industria finalmente colapse y está muy vinculado al caso de la cláusula de escape, ya que precisamente, está dirigida a ayudar a las industrias que enfrentan una competencia de las importaciones que les causa daño grave.

Los gobiernos enfrentan un dilema, de proteger a la industria doméstica y estimular un nivel óptimo de ajuste, de manera que como plantea Jackson³², puede ser apropiado que el gobierno exija un programa efectivo de ajuste conjunta o alternadamente con medidas (ayudas directas o tributarias), para incentivar y asistir tal ajuste. Se plantea, entonces que la política de salvaguardias debería basarse en una relación contractual, en que la industria doméstica que se beneficia de las medidas de protección tenga obligaciones para el ajuste. Si la industria está conciente que los gobiernos emplean la protección para el logro de sus objetivos políticos, intentarán manipular el proceso de protección de manera de obtener mayor protección que la óptima, desde la perspectiva del gobierno (esto se vincula con la teoría de *Public Choice* que analizaremos más adelante). Si la información fuera completa, la industria no podría actuar estratégicamente.

La referencia de información completa (en que se pueda monitorear los esfuerzos y los costes perfectamente), permite a los gobiernos computar el peso asignado a los grupos de presión en un contexto de información asimétrica. El peso, es el precio oculto político asociado con la restricción de las ganancias no negativas de la industria doméstica.

El gobierno establece los aranceles de las salvaguardias tales, que las ganancias generadas para la industria protegida sean exactamente equivalentes a su coste de ajuste,

³² Jackson J. Safeguard and Adjustment Policies (1993) citado por Kohler P. & Moore M. The Safeguard Clause, Asymetric Information, and Endogenous Protection; Review of International Economics, 9(1), 2001, pág 54.

mientras que el nivel óptimo de esfuerzo de ajuste sea tal, que el incremento marginal del coste del ajuste sea igual al incremento marginal de las rentabilidades.

La industria utilizará los parámetros de las decisiones de protección del gobierno para maximizar su renta de protección, de manera que si la industria tiene costes bajos, entonces tiene un incentivo para distorsionar su estructura de costes para obtener un arancel mayor, ya que sabe que la industria de altos costes, requiere una mayor protección para financiar su esfuerzo de ajuste. Los gobiernos deben tender a revertir los roles en este juego, mediante el uso de incentivos compatibles con los mecanismos de salvaguardias. La sugerencia de Kohler y Moore, es que el gobierno debe lograr un acuerdo implícito de mantener la protección, si las industrias se vuelven rentables. El contrato debe especificar el precio de mercado óptimo políticamente (y el nivel de aranceles) y el nivel de ganancias que la industria doméstica se asegura, a cambio de la protección.

Sin embargo, consideran que los aranceles por salvaguardias no logran resolver totalmente el conflicto entre los intereses de los consumidores y las industrias productoras, ya que en una situación de información asimétrica (es decir, que el gobierno no puede confirmar el verdadero nivel de ganancias), el ajuste no será el óptimo. Kohler y Moore, nos plantean en este sentido dos proposiciones³³:

- i) El efecto de tensión entre la maximización del retorno político mediante el uso de las salvaguardias y la reducción de los costes económicos, lleva un nivel menor al óptimo de esfuerzo en el ajuste para las industrias menos eficientes, mientras que, sólo las más eficientes se ajustarán óptimamente, el resultado es económicamente irracional.
- ii) Por otra parte, si la reducción en las importaciones, disminuye (aumenta) la tensión entre el esfuerzo y el tipo de coste, una información incompleta de los aranceles de salvaguardias será más alto (menor) que la información de aranceles completa. El gobierno, en consecuencia ajusta la información de renta disminuyéndola (aumentándola). La actitud estratégica, reduce

³³ Kohler P. & Moore M. The Safeguard Clause, Asymetric Informationn, and Endogenous Protection; Review of International Economics, 9(1), 2001, pág 62.

(aumenta) el bienestar del consumidor al costo de un esfuerzo de ajuste menor al óptimo en las industrias ineficientes.

Su conclusión, es que el mecanismo de salvaguardias tiene débiles fundamentos enfrentado a consideraciones económicamente puras, por lo que el comercio libre sería un programa de ajuste más eficiente. Sin intervención de los gobiernos, las firmas domésticas deben tomar las decisiones de si se ajustan o salen del mercado. Aunque los gobiernos intenten incentivar el ajuste, los programas posiblemente, serían implementados de manera ineficiente.

CAPÍTULO III

Ronda de Uruguay: Acuerdo de Salvaguardias (AS)

En la Declaración ministerial que lanzó la Ronda de Uruguay se declaró que un acuerdo sobre salvaguardias es de especial importancia para el fortalecimiento del sistema del GATT y el progreso de las negociaciones multilaterales de comercio.

Algunos de los negociadores, como los norteamericanos, plantearon que la reforma del acuerdo GATT en este aspecto, era necesaria para animar a los miembros a acudir a la normativa al momento de aplicar una salvaguardia, en vez de recurrir a medidas de *zonas grises*.

Lo que más dificultó las negociaciones, fue que algunos países solicitaron que se permitiera expresamente la aplicación de medidas de salvaguardias selectivas, aunque ello contrariaba el principio de tratamiento de nación más favorecida y la no discriminación. Se ha planteado, que las políticas discriminatorias son muy ineficientes y que no son la mejor opción.³⁴

Una buena regla no debe ser ambigua, bien definida, debe entregar incentivos para que la conducta sea acorde con la norma, posible de exigir su cumplimiento, establecer una manera de resolver las disputas, causar el mínimo de efectos colaterales y fomentar el cumplimiento de los objetivos de todo el sistema multilateral de comercio. Un sistema selectivo de salvaguardias falla en estos criterios, según Phedon Nicolaides³⁵.

Las Comunidades Europeas fueron grandes defensores de incluir la aplicación selectiva de las salvaguardias, sostenían que ello permitía al país importador protegerse efectivamente de los países responsables por el perjuicio a la rama de la industria

³⁴ Phedon Nicolaides; The Hydra of Safeguards: An Intractable Problem for the Uruguay Round? RIIA Discussion paper 21 pág. 2

³⁵ Phedon Nicolaides; The Hydra of Safeguards: An Intractable Problem for the Uruguay Round? RIIA Discussion paper 21 pp 2

doméstica, son medidas más justas con los terceros países, ya que no serían penalizados por un perjuicio causado por otros. Plantearon, asimismo, que dada la existencia de hecho de las restricciones voluntarias de exportaciones, la mejor manera de incorporarlas al sistema multilateral, sería legalizándolas.

El a. XIX no especificaba los requisitos para la aplicación de una medida de salvaguardias, lo que dificultó impedir medidas ilegítimas.

a. XIX 1(a)

Establece las condiciones generales para la aplicación de las salvaguardias:

1. aumento de las importaciones
2. que cause un perjuicio serio o amenace causarlo
3. a la industria local que produce el mismo producto o directamente competitivo

La aplicación de una medida de salvaguardia no debe ser discriminatoria, es decir, no debe considerar el origen del producto importado.

a. XIX 1(b)

Protege al exportador en el mercado de otro país que ofrece u ofreció preferencias

a. XIX 2

Establece los requisitos de procedimiento para la aplicación de una medida de salvaguardia:

Debe darse una notificación por escrito, con la mayor anticipación que sea posible y oportunidad para efectuar consultas. En el AS por su parte se detallaron con precisión las condiciones para evitar el margen de abuso (Artículo 6 y 12). El contenido de las notificaciones,

El mayor detalle permite a las partes interesadas a monitorear la investigación que se llevará a cabo y dirigir oportunamente sus inquietudes a través de las consultas.

El AS estableció un Comité de Salvaguardias, bajo la autoridad del Consejo del Comercio, del que pueden formar parte todos los miembros que expresen su deseo de participar en él. Las principales funciones son las de vigilar la aplicación general del AS, presentar anualmente al Consejo del Comercio de Mercaderías un informe sobre esa aplicación y hacer recomendaciones para su mejoramiento; y averiguar, previa petición de un miembro afectado, si se han cumplido los requisitos de procedimiento del AS en relación con una medida de salvaguardia, y comunicar sus constataciones al Consejo del Comercio de Mercaderías.

El Acuerdo de Salvaguardias fijó las condiciones bajo las cuales se podría invocar el artículo XIX, definió términos concretos como *perjuicios serios*, promovió las consultas entre los países afectados y exigió transparencia en el procedimiento oficial de salvaguardias. Por otra parte, limitó la aplicación a 8 años (permitiendo hasta 10 años para países menos desarrollados).

Se puede afirmar, que las reformas se enfocaron a hacer una opción más atractiva la aplicación de las salvaguardias, como restricción temporal de las importaciones. Se terminó con la posibilidad de iniciar represalias inmediatas por los primeros tres años; por otra parte permitió una excepción al principio de no-discriminación, en el caso que las importaciones de determinados países se hayan incrementados en porcentajes desproporcionados, el país de destino, podría aplicar salvaguardias selectivas. El acuerdo exigía que las restricciones voluntarias de importaciones se eliminaran en un plazo de 4 años, sin embargo, permitió que cada país mantuviera una excepción hasta finales de 1999 (Ej. Limitación de importaciones de automóviles japoneses a la Unión Europea). Por otra parte, también se incluyó como excepción, otros acuerdos voluntarios de importaciones que se mantienen de acuerdo a disposiciones del mismo GATT (como medidas de antidumping) o por protocolos o acuerdos hechos de acuerdo al marco del GATT. Estas excepciones que rompen el principio básico, pareciera que están dirigidas a países que siendo hoy en día aún economías en desarrollo, se anticipa que pasarán a ser exportadores relevantes en el contexto mundial, como China y Rusia.

Las reformas del GATT suponen un incentivo para la aplicación de las salvaguardias por los menores costos económicos que implica, por ello era de suponer que debía observarse

una mayor tendencia a su aplicación, lo que en la práctica ya se está percibiendo en los últimos años, aunque no debe considerarse una tarea cumplida.

El Acuerdo de Salvaguardias, supuso una mejora por las ambigüedades y vacíos del artículo XIX, sin embargo, se aprecian todavía algunos aspectos que pueden definirse con mayor precisión.

En primer lugar, el nuevo acuerdo no especificó la relación legal con el GATT y ello llevó a controversias en su interpretación, los Grupos Especiales y el Organo de Apelación han sostenido que el artículo XIX todavía se debe aplicar en todo aquello que no constituya un expreso conflicto con el Acuerdo de Salvaguardias. En efecto, una interpretación del Acuerdo de Marrakesh, donde se indica que los acuerdos y documentos legales asociados en sus anexos, se entenderían formar parte integrante del Acuerdo Multilateral de Comercio. El artículo XIX y el Acuerdo de Salvaguardias se encuentran incluidos en los anexos.

El concepto de aumentos inesperados proviene del texto del a. XIX, mientras que el AS no se refiere a él, de ninguna manera. El AS repite muchos de los requisitos del a. XIX lo que supone una reiteración innecesaria.

Cuadro Comparativo Salvaguardias GATT a.XIX y AS OMC

	GATT	AS OMC
Procedimiento	Notificación, consultas	Reglas estandarizadas de procedimiento transparencia, notificaciones,
Daño		Aclara conceptos de daño grave, amenaza, industria doméstica. Interpreta la naturaleza de la relación causal
Ajuste		No menciona
Restricciones voluntarias		Los prohíbe
Compensación		Relaja requisitos
Naturaleza	No especifica que clase, hay	Aclara, aranceles y cuotas,

medidas	referencia a aranceles,	establece límites de cómo administrar cuota
Supervigilancia	Partes contratantes	
Tiempo	No señala límite	Establece límite de 8 años
Selectividad	Sujeta a no discriminación por a. I,II y XIII de GATT	+ flexible, variaciones de cuotas
Acción inmediata de emergencia	Bajo circunstancias críticas si hay perjuicio en retraso, sin consulta y permite retorsión	
Retorsión	Si no hay acuerdo en las acciones, los afectados quedan libres para suspender concesiones equivalentes XIX:3(a)	Suspende por 3 años, salvo si no hay aumento absoluto de importaciones A.8:3
Países menos desarrollados		
Frecuencia de uso	XXX en XX años	XXX en XX años

Otras Modificaciones del AS:

Una modificación importante que se incorporó en el AS fue privar a los países miembros del derecho a suspender sus concesiones por los primeros 3 años de aplicación de la salvaguardia, siempre y cuando la medida se efectúe en conformidad a los acuerdos y no exista un aumento absoluto de las importaciones. El derecho de suspensión de las concesiones del a. XIX (3), parecía apropiado para el profesor Yong-Shik Lee, ya que las medidas de salvaguardias pueden ser tomadas, sin que exista ninguna falta de los exportadores.

Las innovaciones del Acuerdo de Salvaguardias intentan especificar y, de este modo aclarar, los requisitos para la aplicación de una medida de salvaguardias. Los países miembros acordaron incorporar nuevas disposiciones:

Aportes del Acuerdo de Salvaguardias (AS):

- Mayor especificación y definiciones para hacer más atractiva la aplicación de las salvaguardias
- Llama a las consultas con los países afectados
- Limita la aplicación a 8 años para países desarrollados y a 10 para países en desarrollo.
- Suspende el derecho de aplicar retorsiones inmediatas
- Conserva el requisito de aplicación en base no discriminatoria, pero permite aplicar salvaguardias selectivas si las importaciones aumentan en porcentaje desproporcionado (Artículo 5.2(b))

Cantidad y Duración del Aumento de las Importaciones

En cuanto a la cuestión planteada sobre cuánto debe ser el aumento (volumen) y dentro de qué período de tiempo, se entregaron orientaciones generales en el caso Argentina-Calzado: suficientemente reciente, agudo, inesperado (súbito) y significativo, tanto cuantitativamente como cualitativamente, como para causar o amenazar una amenaza grave.³⁶

³⁶ Appellate Body Report, *Argentina – Footwear (EC)*, para. 131.

El término *Agudo* confirmaría que se trata de una magnitud importante; la palabra *reciente*, en cambio, implicaría que el aumento debe haber sucedido en un período corto de tiempo.

No se explicita un método específico para la determinación, pero tanto el margen como la cantidad en términos absolutos y relativos, debe evaluarse. Deben considerarse tendencias de las importaciones sobre el período, más que solo la situación al inicio y final de un período.³⁷

En el caso *Gluten del Trigo*, el Grupo Especial, señaló:

*As a practical example, a panel found that the “recent, sudden and sharp” increase requirement was met in a case where (1) imports had risen (in absolute terms) from 124 to 177 million pounds, with the highest increase occurring towards the end of the reference period, and (2) the ratio of imports to production had risen from 100.6% to 145.4% at the end of the reference period.*³⁸

En cuanto a la duración, se reconoce que el aumento debe ser reciente y súbito, se supone que las salvaguardias son la respuesta a una situación de “emergencia” en las importaciones de un miembro de OMC.³⁹

Cuando el aumento de las importaciones se observa por un período de tiempo relativamente largo, ello puede dificultar la calidad de “súbito”, sería legítimo inferir que se trata de un problema de tipo estructural y no uno que aparece como inesperado o una situación de emergencia y entonces, no susceptible de aplicarse medidas de emergencia.⁴⁰

En cambio, si el aumento en las importaciones se detuvo mucho antes del inicio de las investigaciones, la emergencia, es posible que haya desaparecido y puede esperarse que la industria doméstica ya ha tenido el tiempo para el ajuste para enfrentar una nueva situación de mercado, siendo improcedente una medida de excepción como la salvaguardia.

37 Cf. Appellate Body Report, *Argentina – Footwear (EC)*, para. 126.

38 Panel Report, *US – Wheat Gluten*, para. 8.32 (not appealed).

39 Appellate Body Report, *Korea – Dairy*, para. 86; Appellate Body Report, *Argentina – Footwear (EC)*, para. 93.

40 Cf. also Panel Report, *Argentina – Footwear (EC)*, para. 8.162.

La tendencia histórica de las importaciones debe determinarse al seleccionar un *período de referencia* apropiado, en el cual los datos de importación sean de utilidad para los fundamentos de la determinación de la medida.

Los miembros de OMC tienen discreción para elegir el período de referencia, ya que debe cumplir con las indicaciones genéricas que ha planteado el Órgano de Apelación, en el sentido de ser de carácter reciente y súbito. La elección del año base o inicio del período puede ser decisiva en cuanto a si la determinación del aumento de las importaciones sobre todo el período de referencia sea adecuado o no.⁴¹

Del mismo modo, la selección del momento final del período puede ser determinante para confirmar o desmentir una conclusión en cuanto al aumento de importaciones.

Este punto, podría ser de mucho interés al analizar las medidas aplicadas por EEUU sobre diversos productos de acero, toda vez que a simple vista pareciera que si podrían darse las circunstancias en los años previos, debido a la crisis rusa, crisis asiática y fortaleza del dólar, sin embargo, la consideración del inicio y término del período de referencia puede revertir una apreciación inicial.

El aumento de las importaciones debe ser evidente tanto la comparación en el punto de inicio y término, como en el análisis de tendencias que intervienen en el período, ambos análisis deben sostenerse, ya que si hay contradicciones, ello debería levantar dudas de si se cumple con el a.2.1.⁴²

Hay cuestionamientos sobre la importancia relativa de las tendencias en un período de análisis, no hay, sin embargo, una única respuesta definitiva y debe existir un análisis caso a caso. El criterio general pareciera ser, si las tendencias contrarias son meramente temporales o en cambio, si es suficientemente larga dentro del período como para generar dudas de la realidad del aumento⁴³.

⁴¹ Panel Report, *Argentina – Footwear (EC)*, para. 8.154.

⁴² Appellate Body Report, *Argentina – Footwear (EC)*, para. 129.

⁴³ Grupo Especial, *Argentina Calzado Deportivo*: “the panel noted that a 38% import decline observed over the last three years of a five-year reference period was of such a magnitude as to be considered a long term rather than a “temporary” reversal of the increasing trend.”

Sin embargo, también se ha sostenido por el Grupo Especial que, sin perjuicio de una clara disminución de la tendencia hacia el final del período de referencia (el último año o año y medio antes del final), se dio cumplimiento al requisito del a. 2.1.⁴⁴

En un caso, el Organo de Apelación consideró que un período referencia de cinco años era demasiado extenso. En especial, las tendencias fueron analizadas sobre todo el período, sin enfocarse en las tendencias de las importaciones al final del período. El mismo Organo de Apelación ha reconocido que con el objetivo de determinar el daño grave, el período de referencia debe ser suficientemente largo, como para permitir sacar conclusiones apropiadas sobre el estado de la industria doméstica.⁴⁵ Disminuciones temporales o cíclicas en el desempeño de la industria doméstica, pueden arriesgar ser inadecuadamente consideradas como indicativas de una situación de daño grave.⁴⁶

Análisis del Texto del Acuerdo de Salvaguardias:

Artículo 3º exige que la investigación se lleve a cabo antes de la aplicación de una medida de salvaguardia. Dicha norma establece notificación pública, audiencia pública de las partes interesadas y la publicación de un reporte de la investigación. Se exige la protección de información confidencial y prescribe la manera en que debe tratarse en el curso de la investigación.

Artículo 4.2(a): “...las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la

⁴⁴ Panel Report, *US – Line Pipe*, para. 7.214.

⁴⁵ Appellate Body Report, *US-Lamb*, footnote 88, referring to the reference period for assessment of injury.

⁴⁶ Appellate Body Report, *US-Lamb*, para. 138.

producción, productividad la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas de empleo”.

Establece qué factores especiales de perjuicio deben considerarse en la determinación del perjuicio grave. De esta manera establece ocho criterios para la consideración del perjuicio, aunque no queda claro si la consideración de la totalidad de estos es obligatoria. Pero al observar el caso Argentina - Calzados Deportivos, ambos órganos (Grupo Especial y Órgano de Apelación) señalaron que era obligatorio considerar todos y cada uno de los factores antes de establecer su relevancia, incluso en el reporte final de las autoridades investigadoras nacionales competentes.

Las constataciones del Grupo Especial, parecen sugerir que el grado de integridad del documento es total, ello impediría que en una etapa posterior se puedan aportar nuevos análisis o razonamientos.

Aunque conserva la exigencia del perjuicio grave o que la amenaza de éste sea causada por el aumento de las importaciones, agrega que la investigación debe demostrar, a través de evidencia objetiva la existencia de un nexo causal entre el aumento de las importaciones y el perjuicio o la amenaza. (Artículo 4.2 (b)).

El mismo texto al final, pareciera exigir la simultaneidad de la causalidad, al decir “cuando otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo, causen perjuicio a la rama de la producción nacional, este perjuicio no se atribuirá al aumento de las importaciones”. En la realidad, como afirma Yong-Shik Lee, en la mayoría de los casos se puede sostener que hay factores adicionales al incremento en las importaciones y que además contribuyen al perjuicio grave o su amenaza.⁴⁷

Artículo 5.1: Establece la base mínima para la restricción cuantitativa y su determinación. A diferencia del a. XIX, fija requisitos específicos para el nivel mínimo de la cuota, donde la medida de salvaguardia toma la forma de una cuota. “... no reducirá la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de un período reciente que será el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga estadísticas...”.

⁴⁷ Yong-Shik Lee Revival of Grey-Area Measures?; Journal of World Trade 36(1), 2002

Destaca a su vez, la ambigüedad que se mantiene respecto al punto de término del período representativo para la determinación de la cuota. El nivel promedio diferirá significativamente dependiendo de cuando principien o terminen los tres años representativos.

El Grupo Especial, por su parte, en *Argentina-Calzado Deportivo*, señaló a este respecto, que el miembro que aplique la medida debe incluir una explicación razonada en cuanto a cómo las autoridades alcanzaron la conclusión que la medida en cuestión satisface el a.5.1 del AS y, de este modo, es adecuada.

Artículo 7.4: Establece un examen de la situación, en el caso que la medida excede los tres años, a más tardar al promediar el período de aplicación de la medida. Deberá, si procediere, revocar la medida o acelerar el ritmo de la liberalización. La procedencia de la medida, sin embargo, queda sin claridad y abierta a posibles abusos. Por otro lado, el grado de liberalización debería ser más específico y similar al Acuerdo de Textiles y Vestidos, nos indica Yong-Shik Lee.⁴⁸

Artículo 11: Prohíbe la adopción de limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares.

Artículo 12: También incorpora ambigüedades al decir, que las notificaciones deben proporcionar toda la información pertinente.

Artículo 13: Se establece un Comité de Salvaguardias, el que estará bajo la autoridad del Consejo de Comercio sobre Bienes, para supervigilar la implementación del AS.

El Comité, es el destinatario de todas las notificaciones (iniciación de investigaciones, constataciones de daño, medidas provisionales o definitivas, extensiones, resultado de las consultas, compensaciones y revisiones a mitad del período total), que deben ser efectuadas, según el AS. El Comité revisará, a solicitud de un miembro afectado, si los requisitos procesales del AS han sido cumplidos con relación a la medida de salvaguardia en concreto. El Comité, asimismo, llevará un monitoreo general de la implementación del

⁴⁸ Young-Shik Lee *Revival of Grey-Area Measures?*; *Journal of World Trade* 36(1), 2002

AS y preparará un informe anual de las medidas tomadas por los miembros. A solicitud de un miembro que ha tomado una medida de salvaguardia, el Comité revisará si la propuesta de suspender concesiones u otras obligaciones es sustantivamente equivalente a aquellas suspendidas por la medida aplicada. Será dicho organismo quien otorgue, además, asistencia a los miembros en sus consultas bajo el Acuerdo. Actúa, por otra parte, como un foro de discusión, respecto de las notificaciones y asiste en el formato de las notificaciones.

Algunos de los aspectos imprecisos del AS, se han aclarado en parte mediante sucesivas decisiones de Grupos Especiales y el Organo de Apelación.

Características del Daño Según AS

Aunque uno de los propósitos fundamentales de las negociaciones para adoptar un nuevo código de salvaguardias, era aclarar puntos oscuros y aclarar conceptos ambiguos, parece ser que la tarea no quedó del todo completa, a la luz de los casos que se han llevado ante el Organo de Solución de Diferencias.

Para la determinación del **daño grave**, el AS contempla 8 factores para considerar en la determinación del daño, el a.4.2(a) señala que la autoridad competente debe evaluar todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable.⁴⁹

Cuota de mercado: cuál es el grado de disminución que debe ser considerado como un perjuicio? Los informes del Grupo Especial no han decidido si un cierto porcentaje de disminución debe considerarse como daño grave. (Hay constancia de distintas

⁴⁹ Mah Jai; Injury and Causation in the WTO Agreement on Safeguard; Journal of World Intellectual Property, pág 374

disminuciones, como 8% en el caso EEUU - Ropa Interior y 5,7% en Corea - Productos Lácteos).

Empleo: pueden considerarse las horas/hombre o el número de empleados, lo que daría diferencias importantes, tomando en cuenta que es común la presencia de empleo tiempo completo o de media jornada.

Precios: la diferencia entre valor real y valor nominal, no está claro en el Acuerdo en cuanto a cuál debe emplearse en definitiva.

Otro de los aspectos inciertos, es si la autoridad competente debe examinar todos los factores enunciados. Aunque en Argentina – Calzado el Grupo Especial, señaló que se requiere una evaluación de todos los factores enunciados en el a. 4.2(4).⁵⁰ La no disponibilidad o la cuestionable exactitud de la información recopilada por la autoridad competente, no puede constituir una razón válida para no hacer la estimación del impacto de las exportaciones. A este respecto, los países menos desarrollados pueden enfrentar serias dificultades para obtener la información que se requiere.

Causalidad del Daño según AS

La autoridad competente debe demostrar mediante su investigación, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza (a. 4.2(b)). El concepto de causalidad no está

⁵⁰ WT/DS121/AB/R, 14 diciembre 1999 párrafo 8.123

claro en el AS, pero el Grupo Especial en Argentina-Calzado Deportivo estableció el análisis de causalidad como un requisito sobre la base de si un aumento en la tendencia en las importaciones, coincide con la disminución en la tendencia en los factores dañinos. Causalidad es una de las condiciones cruciales para invocar la protección de esta medida y los Grupos Especiales confunden “*precedence*” de econometría y “*coincidence*”.⁵¹

⁵¹ Mah Jai; Injury and Causation in the WTO Agreement on Safeguard; Journal of World Intellectual Property, pág 379

Causalidad y Atribución del Daño: OMC versus USITC

La relación causal requiere una evidencia objetiva de que el daño a la rama de la industria coincida con el período del aumento de importaciones, aparece como un requisito más fácil de acreditar, pero la atribución del daño es más compleja.

Cuatro medidas previas de salvaguardias aplicadas por EEUU han sido objeto de un procedimiento ante el Organo de Solución de Diferencias de la OMC, en todos ellos se ha considerado que las determinaciones de USITC eran incongruentes con las obligaciones de EEUU con el Acuerdo de Salvaguardias. USITC ha fallado en dar cumplimiento con el artículo 2(b) párrafo final: “Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones”.

Si en la investigación de la USITC aparecen otros factores distintos al aumento de las importaciones (cambio en las preferencias de los consumidores, en tecnología, competencia interna de otros sustitutos, obsolescencia o una administración pobre), si se considera que esos otros factores fueron una causa del daño más importante que las importaciones, deberá concluir negativamente su investigación. Debe acreditarse que las importaciones son la causa más importante que cualquiera otra relacionada con el mismo daño. En el caso de la legislación de EEUU, se requiere un orden separado, según un ranking. La OMC en cambio, requiere una separación, pero no un ranking de las diferentes causas del daño, así el AS no exige que las importaciones sean la causa más importante, sólo que el daño causado por otros factores no sea atribuido a las importaciones. De esta manera, pareciera que la normativa de la OMC es menos estricta que la legislación norteamericana.⁵² Desde un punto de vista legal del AS, la clave es poder aislar el efecto, si existen variaciones en la demanda en las importaciones, cuando

⁵² Irwin A. Douglas; Causing Problems? The WTO Review of Causation and Injury Attribution in U.S. Section 201 Cases, NBER Working Paper No 9815, Julio 2003 pág 7

al mismo tiempo, se presentan cambios en la demanda y la oferta doméstica. Se ha determinado así en diversos casos (tubos de acero, gluten del trigo y carne de cordero).

- En **caso del acero**, la Comisión (ITC) consideró la declinación de la demanda doméstica, competencia interna de la industria, aumentos de la capacidad doméstica, así como otros factores como fuentes de daño diferentes de las importaciones. Determinó, mediante un juicio cualitativo la importancia relativa de las distintas causas posibles, que el declive en la demanda vino muy tarde en el período de investigación, como para ser una causa más importante que las importaciones, la competencia interna de la industria de las mini laminadoras (*minimills*), fue un factor constante en el período, la expansión de la capacidad doméstica, aunque también consideró posible que desempeñara un rol en el declive de los precios, que ayudó a causar el daño, no fue una causa de daño mayor o igual que el aumento de las importaciones.⁵³ Ninguna de las conclusiones del USITC está sustentada en un método explícito ni en un análisis cuantitativo y rara vez, la autoridad de EEUU ha enfrentado el escrutinio o ha sido forzada a defender sus procesos de toma de decisiones ante otros organismos.
- En el caso de **Gluten del Trigo**, el Grupo Especial, consideró que el análisis de causalidad de USITC, no aseguraba que las importaciones eran una causa suficiente para causar daño grave a la industria, una vez que el perjuicio causado por otros factores no es atribuido a las importaciones.⁵⁴ El mismo Grupo Especial, consideró que la autoridad investigadora permanecía libre para elegir el método para determinar si otros factores distintos causaban daño al mismo tiempo que las importaciones o de qué manera asegurar que el daño atribuible a otros factores no se atribuye a las importaciones⁵⁵. El Órgano de Apelación, en el mismo caso, consideró en cambio, que la necesidad de distinguir entre los efectos causados por el aumento de las importaciones y los efectos causados por otros factores, no

⁵³ Irwin A. Douglas; Causing Problems? The WTO Review of Causation and Injury Attribution in U.S. Section 201 Cases, NBER Working Paper No 9815, Julio 2003 pág 9

⁵⁴ Gluten del Trigo, Grupo Especial, para 8.152

⁵⁵ Gluten del Trigo, Grupo Especial, para 8.140

necesariamente, implicaba que el aumento de las importaciones en sí misma, debe ser capaz de causar el daño grave, ni que el perjuicio causado por otros factores debe ser excluido de la determinación del daño grave. La autoridad competente deberá evaluar todos los factores relevantes, teniendo en cuenta la situación en la industria de que se trate. Estos factores se relacionan con las importaciones, específicamente, y con la situación en su conjunto, generalmente⁵⁶. Para el Organo de Apelación, la frase “se realizan en condiciones tales” implica que la autoridad competente debe determinar si el aumento de las importaciones, no asilada, pero conjuntamente con los otros factores relevantes, causa un daño grave⁵⁷.

- En el caso de **Carne de Cordero**, el Organo de Apelación, señaló que donde varios factores están causando daño al mismo tiempo, una determinación de los efectos causados por el aumento de las importaciones, sólo puede ser hecha si los efectos dañinos causados, por todos los diferentes factores causales, son identificados y separados, de otra manera una conclusión sobre un solo factor se sustenta en un fundamento incierto, ya que asume que los otros factores no están causando el daño que se le asigna a las importaciones. El artículo 4.2(b) requiere que las autoridades competentes asignen apropiadamente los efectos perjudiciales de los otros factores, de este modo, esos efectos pueden ser distinguidos de los efectos dañinos del aumento de la importaciones, así la decisión final descansa sobre la relación de causa efecto, entre el aumento de importaciones y el daño grave.⁵⁸(párrafo 179). El Organo de Apelación consideró, asimismo, que el examen de la importancia relativa de los diferentes factores causales, puede satisfacer los requerimientos de la ley de EEUU, pero no los del AS⁵⁹, sostuvo que el USITC no explicó el proceso por el cual separaba los efectos perjudiciales de otros factores causales diferentes.

⁵⁶ Gluten del Trigo, Organo de Apelación, para 70-72

⁵⁷ Gluten del Trigo, Organo de Apelación, para 78

⁵⁸ Irwin A. Douglas; Causing Problems? The WTO Review of Causation and Injury Attribution in U.S. Section 201 Cases, NBER Working Paper No 9815, Julio 2003 pág 14

⁵⁹ Carne de Cordero, Organo de Apelación, para 184.

- En **Tubos de Acero**, el Grupo Especial señaló que la metodología del USITC no era convincente, en cuanto, a que su determinación satisfacía adecuadamente los requisitos del artículo 4.2(b)⁶⁰. El Organo de Apelación, a su vez, especificó que la mera aserción que el daño causado por otros factores no se ha atribuido a las importaciones, sin un razonamiento y explicación, lo hace inadecuado⁶¹.

El problema, según Irwin, radica en que ninguna de las entidades (Grupo Especial u Organo de Apelación), han especificado algún método para asegurar la no atribución y han dicho que no se requiere una perspectiva cuantitativa, dejando en consecuencia, una situación de indefinición para la autoridad investigadora nacional. Se requiere que se separe y distinga la causa del daño, sin embargo, no tiene un rol sustantivo en el procedimiento y no puede afectar el resultado final.⁶²

La solución propuesta por Irwin, es que el USITC opte por la utilización de nuevos análisis macroeconómicos o un análisis económico basado en el modelo de simulación de Kelly (1988), de marco de atribución del daño.⁶³ El modelo descompone los cambios observados en la producción doméstica en cambios en la demanda, la oferta y las importaciones implicadas en esas elasticidades y los cambios observados en los datos del mercado. Ello permite no atribuir la parte del daño causado, por factores no relacionados a la importación, a dicha causa.

⁶⁰ Tubos de Acero, Grupo Especial, para. 7.288

⁶¹ Tubos de Acero, Organo de Apelación, para. 220

⁶² Irwin A. Douglas; Causing Problems? The WTO Review of Causation and Injury Attribution in U.S. Section 201 Cases, NBER Working Paper No 9815, Julio 2003 pág 16

⁶³ Irwin A. Douglas; Causing Problems? The WTO Review of Causation and Injury Attribution in U.S. Section 201 Cases, NBER Working Paper No 9815, Julio 2003 pág 18

CAPITULO IV

Utilización de la Cláusula de Escape Frente a Otras Alternativas

Existe una preocupación porque el mayor uso de otras herramientas de remedio del comercio (*trade remedies*), tienen mayor atractivo que las salvaguardias, históricamente, la preferencia por el antidumping ha superado enormemente a la cláusula de escape. Se ha estado evitando el uso de las salvaguardias, mediante la preferencia por otros instrumentos que permiten aliviar la presión que ejercer las importaciones. Los economistas parecen preferir que la protección que reciba la industria sea mediante las salvaguardias, que a través del antidumping u otras disposiciones de comercio ilegítimo. Asumen, en principio, que la base de tratamiento de Nación Más Favorecida de la cláusula de escape, sería mejor que las otras opciones.⁶⁴

- i) Cuando un Miembro hace uso de la cláusula de escape, requiere adhesión continua de las normas del GATT/OMC, ello evita las potenciales pérdidas de eficiencia de las desviaciones de comercio que ocurren cuando los países que buscan protección discriminan entre exportadores extranjeros de un mismo producto y cambian de importaciones, desde productores de bajo costo por exportadores menos eficientes.
- ii) Todo acto unilateral de protección originado en un país importador de importancia, genera externalidades negativas para con sus socios comerciales. Cuando se aplica una medida de antidumping, políticamente existe un traspaso de culpabilidad.

⁶⁴ Brown P. Chad Why are Safeguards Under the WTO so Unpopular? World Trade Review (2002), 1:1, pág.49

¿Por qué el Uso de Salvaguardias no ha Superado a las Medidas extra-GATT?

Hay varias razones, pero uno de los factores más importantes, es el principio de no-discriminación o *nación más favorecida* (que impide dirigirse contra un solo país o grupo de países), y, el hecho que los países afectados por salvaguardias, pueden a su vez tomar represalias, lo que provoca que las medidas reglamentarias hayan sido muy costosas.

Las restricciones voluntarias a las exportaciones permiten a los gobiernos ser selectivos en cuanto a los mercados y países que quieren afectar y, siendo voluntarias, no requieren compensación de la contraparte, sin embargo, estos acuerdos, aunque voluntarios implican grandes costos para los productores y consumidores. Asimismo, como se trata de acuerdos informales, muchas veces no es fácil su identificación ni reconocimiento.

Los acuerdos voluntarios de importación (VER), permiten discriminar entre los proveedores, generando distorsiones y no premiando la eficiencia.

Otras formas de acción contra el comercio injusto, como antidumping y derechos compensatorios, tienen niveles de aplicación menos controlados y por ello pueden conducir a distorsiones. El antidumping, exige perjuicio material de las importaciones que no sea inconsecuente o poco relevante, en cambio, las salvaguardas requieren que la causa del perjuicio de las importaciones sea “sustantiva”.

La amplia mayoría de los casos de antidumping tienen poco que ver con el dumping y están motivados por el deseo de proteger industrias que declaran encontrarse afectadas por las importaciones. Se trata, en la práctica, que el antidumping ha venido siendo utilizado como un mecanismo de salvaguardia.⁶⁵

⁶⁵ Messerlin P. & Tharakan P.; The Question of Contingent Protection, XXX pág.1258

Las salvaguardias no permiten la discrecionalidad del ejecutivo, como en el mencionado caso de la Sección 201 de EEUU, tampoco contienen requisitos de no-discriminación ni compensación.

Mientras el antidumping continúe como una herramienta fácil de manipular el proteccionismo, incluso con un sistema cuidadosamente diseñado de salvaguardias, no será capaz de cumplir la función para la cual está orientada.⁶⁶

Otro elemento a considerar por un país para decidir la aplicación de una medida de salvaguardia son aspectos formales del procedimiento de solución de las diferencias. En el sistema del GATT, el nivel de posible retorsión no parecía tener límite, no existía un mecanismo satisfactorio para revisar las contramedidas, permitiendo imponer castigos fuera de proporciones. Aunque parecen textos similares basados en la reciprocidad, con el sistema de solución de controversias, explícitamente se limita el nivel de retorsión, lo que constituye una mejora importante.⁶⁷

Cuál es el peor escenario que enfrenta un país que aplica una medida protectora, si pierde la disputa, debe ceder compensaciones equivalentes, si hubiera una incertidumbre del resultado del pleito, el país miembro estaría en mejor posición si utiliza antidumping que salvaguardias.

Otras Desventajas:

- i) Los países pueden querer proteger una industria de la competencia creciente, aún en ausencia de daño o un daño que no alcance el nivel de grave.
- ii) Evitar el escrutinio de órganos multilaterales.
- iii) El sistema de solución de las diferencias, sus reglas y procedimientos de compensación y retorsión.

⁶⁶ Messerlin P. & Tharakan P.; The Question of Contingent Protection, XXX pág.1268

⁶⁷ Brown P. Chad Why are Safeguards Under the WTO so Unpopular? World Trade Review (2002), 1:1, pág.55

- iv) Países que intentan manejar el comercio, mediante los acuerdos de zonas grises.
- v) Los acuerdos de restricción de exportaciones, no tienen los efectos negativos de una medida de retorsión, que habitualmente tiene la forma de suspensión de las concesiones equivalentes e incremento de los aranceles basado en la reciprocidad.

El antidumping es de más fácil aplicación:

- Puede ser selectiva contra exportadores en particular
- La medida es unilateral y no se requiere compensación
- La investigación sobre el daño es más fácil, ya que el umbral es menor (sólo daño material).
- La retórica de una práctica ilegítima, es muy fácil de argumentar en la política nacional.
- Antidumping y acuerdos voluntarios de exportación, son complementos efectivos.
- El propio proceso de investigación ya afecta las importaciones, por que los exportadores deben solventar costes legales y administrativos importantes.

En la investigación de antidumping la autoridad investigadora puede acordar precios (artículo 8.1 del Acuerdo de Antidumping), la firma se compromete a subir sus precios hasta un nivel que elimina el margen del dumping establecido por la autoridad, en presencia de demanda inelástica el mayor precio generará una menor demandada de los productos importados, lo que lleva a un resultado en el impacto al bienestar y las ineficiencias similares a los acuerdos de restricción de exportaciones. Incluso, según un estudio de Moore de 2001, hay casos en que el compromiso de precio puede generar pérdidas que son peores que las producidas por un acuerdo de restricción de importaciones. El uso de medidas de antidumping permite una alternativa de utilización,

por medio de la compensación directa al país afectado, que acuerdo de salvaguardias no autoriza.

El mayor uso del antidumping puede estar significando que los países estarían prefiriendo una alternativa a las normas de comercio legítimo, como también puede aparecer como una forma más atractiva, para quien intenta manipular el mercado.

El antidumping no parece ser un buen instrumento para la determinación de los cambios en los grados de protección, según los diferentes grupos de industrias. No provee a los gobiernos de una base sólida para dejar sin efecto esas intervenciones, lo que podría generar mayores beneficios que costes a la industria doméstica. Una investigación de la OCDE sobre antidumping encontró que en un 90% de los casos las ventas de importaciones consideradas como ilegítimas bajo las reglas de antidumping en EEUU, Unión Europea, Canadá y Australia, habrían sido consideradas legítimas bajo reglas de competencia en el comercio doméstico, si hubieran sido empleadas por una industria local.⁶⁸

Hay casos en que una disputa en la OMC sobre medidas de antidumping, en las que el país acusado ha compensado al país denunciante, mediante el término de la medida y, simplemente, reembolsando los derechos recolectados, en lugar de ser objeto de una medida de retorsión, enfrentado a una inminente derrota el miembro lleva a una solución acordada (un ejemplo de ello, es la disputa entre Suiza sobre *Coated Woodfree Paper Sheets*, en 1998).⁶⁹ La compensación actúa de manera de disminuir la externalidad negativa que genera al socio comercial una medida proteccionista de antidumping.

De modo que, por una parte, el AS prohíbe la celebración de los acuerdos zonas grises, mientras que otras disposiciones de la OMC, parecen estimular la solución de un conflicto, mediante un acuerdo de este tipo.

Se trata, entonces, de reestructurar los incentivos económicos para hacer más atractiva la medida de salvaguardias, las reformas que se apliquen deben ser coordinadas con

⁶⁸ OCDE Economics Department 1996, p18, citado por M.Finger GATT Experience with Safeguards. International Trade Division World Bank. pág 13

⁶⁹ Brown P. Chad Why are Safeguards Under the WTO so Unpopular? World Trade Review (2002), 1:1, pág.54

modificaciones a las reglas sobre antidumping, sistema de solución de diferencias, retorsión y compensación.⁷⁰

El Acuerdo Multifibras (AMF), aparece como un sustituto de la salvaguardia, es interesante observar, que también contiene una cláusula de escape, cuyo concepto de interrupción de mercado es diferente del daño grave del artículo XIX, por una parte, las importaciones deben provenir de una fuente particular, lo que excluye la no discriminación en términos prácticos, por otro lado, el precio de los productos importados debe ser menor que los precios de productos similares en el mercado doméstico. La cláusula de escape del AMF parece bien balanceada, reconociendo el interés legítimo de los exportadores. Sin embargo, es un instrumento de limitación del comercio para una industria particular y no puede considerarse como una alternativa de sistema internacional de salvaguardias.⁷¹

El antidumping, sostiene M.Finger⁷², está enfocado en el tema equivocado, ya que la naturaleza de las prácticas de los negocios extranjeros no es el tema central, sino que el impacto en la economía doméstica. Quiénes en la economía local se beneficiarían con la restricción de importaciones propuesta y quiénes serían afectados y en qué montos.

Evolución Imprevista de las Circunstancias (*Unforeseen Development*)

Este término no fue incorporado en el a. 2.1 del AS, lo que hace sostener a algunos autores que ello supone una decisión de eliminar dicho requisito. De hecho consta en las actas de las negociaciones las distintas posturas sobre el punto, lo que permite afirmar que su eliminación no fue una simple omisión u olvido. Sin embargo, al tenor de lo sostenido por los posteriores litigios se aprecia que la discusión se mantiene abierta:

⁷⁰ Brown P. Chad Why are Safeguards Under the WTO so Unpopular? *World Trade Review* (2002), 1:1, pág 50.

⁷¹ Merciai P. Safeguard Measures in GATT; *Journal of World Trade Law*, pág 54

⁷² M.Finger GATT Experience with Safeguards. *International Trade Division World Bank*. pág 14

El Organo de Apelación en varios casos notorios como Corea - Productos Lácteos y en Argentina - Calzado Deportivo, así como en EEUU - Carne de Cordero, se resolvió que “evolución imprevista” es un requisito legal y no se debía entender derogado por no haberse incluido en el AS. Tal requisito, es necesario y consistente con la naturaleza de emergencia de las salvaguardias. De manera tal, que mantuvo la vigencia de las disposiciones de ambas normas, es decir, el Artículo XIX del GATT y el AS sobre la “evolución imprevista”, la que debe entenderse como desarrollo que ocurre después de las negociaciones de la concesión de las aranceles respectivas, el que no debe ser razonablemente esperable que los negociadores de un país que hizo las concesiones pudiendo y debiendo proveerlos al tiempo de la negociación⁷³. Sin embargo, la alegación de EEUU parece ser que la evolución imprevista puede incluso ser el cambio en el estilo de los sombreros de mujeres, lo que no fue considerado como incumplimiento de la normativa, la aceptación de esta postura permitiría que cualquier cosa pudiera ser una evolución imprevista.⁷⁴

Replica Yong-Shik Lee, que el Organo de Apelación no otorgó algún parámetro suficiente para la demostración de la “evolución imprevista” y “al revivir la antigua disposición del A. XIX crea un significativo peligro de desestabilizar la disciplina de salvaguardias, toda vez que la cuestión no está limitada por la cláusula de la “evolución imprevista” y también afecta a otros aspectos del artículo”.⁷⁵

Si el país miembro previó la evolución, es algo de percepción subjetiva y es muy difícil poder establecerlo como un hecho cierto.

El aumento de las exportaciones, según lo estableció el órgano de apelación en el caso Argentina-Calzados Deportivos, dicho aumento de las importaciones debe haber sido lo bastante reciente, súbito, agudo e importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, como para causar el perjuicio grave o amenazar de hacerlo.

También se plantea si sigue en aplicación el párrafo 1(b), designado para proteger a exportadores en el mercado del país en el cual se ofrece el beneficio de acuerdos preferenciales de comercio.

⁷³ 22 octubre de 1951 GATT/CP.6/SR.19, Sales No GATT/1951-3, p.10 párrafo 9. (traducción)

⁷⁴ J.Jackson; The World Trading System; MIT Press, UK 2nd edition. pág 186

⁷⁵ Yong-Shik Lee Destabilization of the Dicipline on Safeguards?; Journal of World Trade 35(6): 2001 pp 1242

La Discusión sobre la Evolución Imprevista se ha Planteado en Diversos Litigios⁷⁶:

- i) **Corea - Productos Lácteos (1999):** Corea sostuvo que el AS era un acuerdo único y la sola articulación de las reglas de las salvaguardias. CEE, por su parte, planteó que la normativa de la OMC es generalmente acumulativa, las estipulaciones del artículo XIX seguían vigentes, ya que no existía conflicto entre el párrafo 1º del a. XIX y el a. 2.1 del AS. El Grupo Especial, coincidió con Corea, en el sentido de no ser necesaria la demostración que el aumento de las importaciones era el resultado de una evolución imprevista, no constituye una condición para adoptarla. El Organo de Apelación declaró que el acuerdo de la OMC es de compromiso único, los miembros deben cumplir con él en su totalidad, simultáneamente. Señaló, asimismo, que el acuerdo y los instrumentos legales asociados, inclusive sus anexos son parte integrante del acuerdo multilateral de comercio y por ello obligatorios.⁷⁷ De acuerdo con las normas universales de interpretación, la lectura de una disposición debe hacerse de una manera que le dé sentido al conjunto armoniosamente. Consideró que la evolución imprevista, no era una condición independiente, pero describía ciertas circunstancias, que deben ser demostradas, como materia de hecho, de manera que una salvaguardia sea aplicada consistentemente con el artículo XIX del GATT.⁷⁸ Es, para el Organo de Apelación, la intención de los redactores que se trataba de medidas de emergencia, invocadas únicamente en situaciones extraordinarias, cuando el país importador se enfrenta a una evolución que no previó ni esperaba, cuando asumió sus obligaciones en el GATT/OMC. Finalmente, omitió pronunciarse respecto a, si se había dado cumplimiento a la determinación de la evolución

⁷⁶ MacGregor Anne; The Unforeseen Developments Claim in the WTO Safeguards Cases (2002) Int TLR

⁷⁷ Corea- productos lácteos; WT/DS98/AB/R, diciembre de 1999, párrafo 74

⁷⁸ Corea- productos lácteos; WT/DS98/AB/R, diciembre de 1999, párrafo 80

imprevista, fundado en la economía judicial, ya que la medida fue considerada ilegal por otros fundamentos.

Evolución Imprevista: se refiere al desarrollo ocurrido después de la negociación de la concesión de aranceles respectiva, que no sería razonable esperar que los negociadores pudieran prever al tiempo de la negociación de las concesiones.⁷⁹ El cambio en la moda de los sombreros femeninos, afectó a las industrias norteamericanas, ya que las nuevas terminaciones requerían mayor mano de obra, que era más costosa en EEUU y hacía muy difícil que la industria de ese país pudiera responder a las nuevas exigencias del mercado. Se consideró que no fue el cambio en el estilo de sombreros la circunstancia imprevista en sí, sino que la escala de variación y la duración del cambio, y la profundidad con que el cambio de la moda afectara la situación de competitividad del mercado de EEUU.

La interpretación en el caso *Hatter's Fur*, amplió el ámbito de la cláusula de escape y dejó abierta la posibilidad de ser invocada en una variedad de nuevas situaciones.

- ii) **Argentina - Calzado:** CEE plantearon que la liberalización comercial de Argentina, particularmente con el MERCOSUR y la OMC, conformaron una política comercial conciente y el aumento de las importaciones como consecuencia de las concesiones arancelarias acordadas para el calzado, no podían considerarse una evolución imprevista.⁸⁰ Argentina, por su parte señaló que existía un conflicto entre las disposiciones del GATT, artículo XIX y el AS y que, deliberadamente, los redactores había dejado fuera el requisito de la evolución imprevista. Dicho conflicto debía resolverse mediante el reconocimiento de supremacía del AS, sobre la normativa del GATT. El Grupo Especial apoyó esta postura y, declaró, que el AS debía ser suficiente para la aplicación de una medida de salvaguardias. Sin embargo, el Organismo de

⁷⁹ *Hatters Fur Case* 1951

⁸⁰ Argentina- calzado; WT/DS121/R, junio de 1999

Apelación no compartió dicho razonamiento y revocó la conclusión, la medida de salvaguardia debería ser aplicada sólo cuando todas las disposiciones del AS y el artículo XIX del GATT sean claramente demostrados.⁸¹

- iii) **EEUU - Gluten de Trigo:** consideró el Grupo Especial que sólo debía dirigirse a las reclamaciones, en orden a resolver la materia en discusión en la disputa. No consideró necesario examinar el asunto de la evolución imprevista de las circunstancias. El Órgano de Apelación, a este respecto, reconoció cierta discreción para el pronunciamiento de ciertas materias con el objetivo de resolver la discusión, aunque no sin límites, debería dirigirse a aquellas reclamaciones en las cuales las constataciones son necesarias, en razón de permitir al Órgano de Solución de Diferencias hacer recomendaciones suficientemente precisas y decidir, si se permite un cumplimiento oportuno de las recomendaciones por un miembro. En definitiva, no había error en la decisión del Grupo Especial de ejercer la economía judicial y no pronunciarse sobre la evolución de las circunstancias.
- iv) **EEUU - Carne de Cordero:** Australia y Nueva Zelandia argumentaron que EEUU había fallado en la aplicación de salvaguardias, ya que no había completado el requisito de acreditar la evolución imprevista, antes de la aplicación de las salvaguardias. Sostuvieron, asimismo, que debido en gran parte al decrecimiento de la producción de EEUU, como consecuencia de la eliminación de subsidios bajo el Wool Act, el cual podría y debería haber sido anticipado por EEUU. Por su parte EEUU, sostuvo que un cambio en la mezcla del producto desde el corte de carnes congeladas a carnes frescas enfriadas, y el aumento en el tamaño de las importaciones de esta carne, fue impredecible, bajo el significado del artículo XIX. El Grupo Especial consideró que la existencia de una evolución imprevista, se trata de un requisito legal, el miembro que aplique una medida, tiene que demostrar la existencia de las circunstancias de hecho, en particular. Debe considerarse lo

⁸¹ Argentina- calzado; WT/DS121/R, junio de 1999, párrafo 76-98

que fue previsto y lo que no fue, más que lo que teóricamente podría o no podría haberse sido previsible.⁸²

Así, la demostración de la existencia de circunstancias imprevistas debe basarse en evidencia de la época en la que las salvaguardias fueron decididas. Es una determinación de la autoridad, que hace claro que el cambio que no fue anticipado tuvo lugar en el mercado, y que ello resultó en incremento de la importación que causa daño grave o amenaza. La decisión del Grupo Especial fue, que del informe del USITC, no se podía concluir la demostración como materia de hecho que los cambios en los productos constituyeran una evolución imprevista, toda vez que la demostración debe efectuarse antes que las medidas sean aplicadas.

- v) **EEUU - Tubos de Acero:** En este caso, EEUU no cuestionó la existencia del requisito de demostrar la evolución imprevista, pero nuevamente el informe del USITC no contenía ninguna demostración de la evolución. EEUU intentó sostener, que el colapso de los precios del petróleo y el gas, así como la crisis financiera asiática, constituirían las circunstancias imprevistas, pero ellas no fueron identificadas como tales en el informe de USITC.⁸³
- vi) **Chile – Sistema de Bandas de Precios:** la autoridad investigadora chilena, no discutió ni ofreció una explicación en su informe de daños, en cuanto a la razón de la rápida disminución de los precios podría ser considerado como una evolución imprevista. El Grupo Especial, consideró que la explicación expuesta, no subsanaba la falla de la autoridad al efectuar sus constataciones.⁸⁴

El **USITC** no está obligado por ninguna disposición legal a examinar la existencia de la evolución imprevista en su investigación.⁸⁵ Y, ya que únicamente puede aplicar la legislación interna de EEUU para conducir su investigación, el artículo XIX del GATT se

⁸² EEUU - Carne Cordero; WT/DS177/R y WT/DS178/R, 21 diciembre de 2000, párrafo 7.22

⁸³ EEUU- tubos de acero; WT/DS202/R, 29 octubre de 2001, párrafo 7.298

⁸⁴ Chile- bandas de precio; WT/DS207/R, 3 de mayo de 2002, párrafo 7.132-7.140

⁸⁵ EEUU - Carne Cordero; WT/DS177/AB/R y WT/DS178/AB/R, 1 de mayo de 2001, párrafo 74

enfrenta a la paradoja, de que no es directamente aplicable en la legislación norteamericana, en relación con la evolución imprevista.

Asimismo, EEUU incluyó una limitación de los efectos directos de la Ronda de Uruguay en las Cortes de EEUU, ninguna disposición de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay, ni la aplicación de tales disposiciones a alguna persona o circunstancias, que sea contraria a cualquier ley de los EEUU, tendría efecto. Tampoco puede considerarse que modifica o afecte ninguna ley de EEUU, a menos, que ello se especifique así especialmente en la ley respectiva.

De todas estas consideraciones, se puede concluir que la evolución imprevista de las circunstancias simplemente no es parte de la legislación interna de EEUU.⁸⁶

La Metodología empleada por el USITC, para la Investigación de Salvaguardias:

⁸⁶ MacGregor Anne; The Unforeseen Developments Claim in the WTO Safeguards Cases (2002) Int TLR pp 164-165

Primeramente, se debe definir la industria doméstica que está produciendo un artículo que sea idéntico o directamente competitivo con los productos importados. A continuación, se examinarán tres criterios estatutarios en orden: si las importaciones han aumentado, si la industria doméstica se encuentra seriamente dañada o amenazada y la relación de causalidad entre el aumento y el daño.⁸⁷

En el caso del acero, al solicitarse a la USITC la investigación, se explicitó en la solicitud si podía identificar cualquier evolución imprevista que pudiera llevar a los productos de acero a ser importados en tales cantidades, como para ser causa de un daño grave o amenaza.⁸⁸

Industria doméstica se ha entendido por el USITC, como una línea continua de producción, desde la materia prima hasta el producto procesado y en que exista una coincidencia substancial en el interés económico. Sin embargo, el Organo de Apelación consideró que el texto del art 4.1(c) es claro, en el sentido que industria doméstica se extiende sólo a los productores del mismo o directamente competitivo producto. La definición, se enfocaría sólo en los productores de un grupo específico de productos que forman parte de la industria doméstica⁸⁹. El énfasis, está en la identificación del producto y no en el proceso por el cual es producido.

Legislación Interna

En la ronda de Uruguay se reconoció que las autoridades nacionales tendrían la última palabra en la aplicación de los acuerdos, si ellas no respetan la normativa, de nada valdrían las declaraciones de los acuerdos.

⁸⁷ 19 USC No 2252(b) (1) (A)

⁸⁸ Letter from the US Trade representative Stephen Soplan, enero 23 de 2002

⁸⁹ Informe del órgano de apelación, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, para 84 en EEUU-carne de cordero salvaguardia.

La Ronda de Uruguay y la competencia internacional, han propugnado por la eliminación de las medidas de defensa del comercio, sin embargo, no se puede negar que la principal fuerza para su utilización son motivaciones de tipo político, quedando la decisión última para su aplicación, en manos de la autoridad nacional. De ahí, la importancia que las legislaciones locales estén de acuerdo con los compromisos de la Ronda de Uruguay y que las autoridades nacionales hagan un uso adecuado de esas reglamentaciones.⁹⁰

Con el advenimiento de la OMC, se acordó la eliminación de la denominada *cláusula del abuelo* (a.XVI OMC), las legislaciones nacionales deben adaptarse en conformidad con las disposiciones de la OMC. El protocolo de aplicación provisional del GATT, como los protocolos de adhesión de los países que se adhirieron con posterioridad, establecían que los estados partes, se comprometían a aplicar la parte II (artículos III a XXIII), en todo lo que sea compatible con su legislación en vigor en la fecha del protocolo respectivo, quedando, de esta manera, liberados de aplicarla en todo aquello que no fuera compatible con su legislación anterior.⁹¹

Retorsión (*retaliation*)

Los países miembros exportadores, no podrán tomar medidas de retorsión, salvo que hayan tenido consultas previas de compensaciones, según el a.12. Hayan fallado en

⁹⁰ Tórtora Manuela, XXXX pág. 7

⁹¹ Montaña Mora, Miguel; pág 38.

alcanzar un acuerdo dentro de los 30 días, y, ya sea que la medida es inconsistente con el AS, o no exista un aumento absoluto de las importaciones.

Se ha planteado, asimismo, si la compensación o retorsión, en su caso, deben cubrir las pérdidas de los miembros exportadores desde el principio de la medida o debe entenderse que los primeros tres años están excluidos (a.8.1). Aparece como un incentivo y como una excepción y, para Yong-shik Lee, pareciera que el incentivo para la aplicación de salvaguardias está en que se debe esperar los tres años para el equilibrio en las concesiones o medidas de retorsión, pero que cubrirán las pérdidas del exportador desde el inicio de la medida.⁹²

El GATT no empleaba explícitamente la palabra retorsión, en vez, tenía la estructura para requerir el pago de un país que salía del esquema de sus obligaciones, ello se lograba mediante la suspensión de concesiones equivalentes, sujeto, en todo caso, a aprobación de las partes contratantes.⁹³

La adopción de medidas de retorsión, exige que el miembro afectado tenga una capacidad creíble de poder implementar tales medidas. Si el país que toma la medida de retorsión, cuenta entre los socios comerciales, en una industria en particular con un porcentaje importante, de manera de poder afectar a los países exportadores (económica y políticamente). La medida de retorsión, es empleada como una amenaza y en las negociaciones, se utiliza dicha amenaza como un punto de referencia para establecer parámetros desde los cuales negociar, de modo que los factores que afectan el impacto de la retorsión, en las ventajas de este punto de referencia, son determinantes.⁹⁴ En definitiva, la capacidad de retorsión está determinada por la habilidad del país que toma la medida, de afectar los términos de intercambios con sus socios comerciales. En el mercado internacional, con muchos oferentes y demandantes, la presencia de mercados sustitutos puede alterar el impacto de la retorsión.

La práctica demuestra, que la retorsión puede influir en las decisiones entre los que buscan protección mediante las salvaguardias, frente a medidas que pueden, finalmente, llevar a una disputa comercial.

⁹² Young-Shik Lee Revival of Grey-Area Measures?; Journal of World Trade 36(1), 2002

⁹³ J.Jackson 1986 p.29 citado por B. Hoekman, The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. University of Michigan, May 31, 1988.pag.p 23

⁹⁴ Brown P. Chad Why are Safeguards Under the WTO so Unpopular? World Trade Review (2002), 1:1, pág.56

Si un país carece de credibilidad para amenazar con medidas de retorsión, las normas de del sistema de solución de diferencias proveen muy pocos recursos para evitar los comportamientos contrarios a las obligaciones del GATT/OMC.

Los Acuerdos Voluntarios de Restricciones de Exportaciones (VER)

Se les denomina acuerdos de *zonas grises*, debido a que no era claro si estaban regidos por el GATT, ello cambió con el AS, que los ha prohibido explícitamente.

Los cuatro actores involucrados en un acuerdo de este tipo, pueden tomar ventaja:⁹⁵

- La industria exportadora: ya que evita perder totalmente acceso al mercado y puede tener ganancias de monopolio.
- Industria en el país importador: debido a que resultan aliviadas de la presión de la competencia extranjera.
- Gobierno del país importador: pues da satisfacción a la opinión pública y los intereses de los grupos proteccionistas, puede enfrentar la desaprobación de los socios comerciales y eventuales medidas de retorsión.
- Gobierno del país exportador: ya que prefiere una restricción negociada que una medida unilateral.

Los acuerdos de restricciones voluntarias presentan, además, el riesgo de formarse un cartel, ya que están exentos de control internacional y son ineficaces cuando el país exportador tiene una posición negociadora muy fuerte o es capaz de reconvertir su industria exportadora. Es muy posible que en la práctica, se generen efectos de desviación de exportaciones.⁹⁶

⁹⁵ Merciai P. Safeguard Measures in GATT; Journal of World Trade Law, pág 48

⁹⁶ las restricciones de Japón sobre el algodón, permitió la apertura del mercado de EEUU a Taiwan y Hong-Kong. EC no absorbió el excedente japonés, produciendo una reacción en cadena por excesos de

Entre 1973 y 1976 la producción industrial de los países más desarrollados se estancó, mientras que respecto de los países en desarrollo la capacidad industrial, la producción y las exportaciones continuaron expandiéndose. Ello, sumado a la crisis del petróleo fueron, factores de estímulo al proteccionismo. En algunos países se desarrollaron las manufacturas en áreas como textiles, vestimenta, artículos de cuero y juguetes, creyeron ver en ello una amenaza a los sectores correspondientes de los países más industrializados. Los países, en vez de utilizar las disposiciones del GATT, prefirieron imponer restricciones, particularmente restricciones voluntarias a las exportaciones, acuerdos de ajustes de mercados, dichas medidas permitían discriminar respecto de países en particular y no quedaban bajo un escrutinio internacional.

Aunque el uso de cláusulas de escape infringe el ideal del libre comercio, apropiadamente designadas, las salvaguardias, promueven el movimiento general hacia un comercio internacional más libre, reducen las inhibiciones de los gobiernos en contra de hacer serios compromisos de liberalizar el comercio.⁹⁷

Es un hecho que para los gobiernos, el tiempo presente es esencial, el costo de la transición a un futuro esplendor prometido por la liberalización, no es ni instantáneo ni igualitario en su alcance.

Es posible que en situaciones particulares, la reducción de aranceles pueda resultar en una pérdida neta en valores presentes, si no se permite la existencia de un mecanismo para mitigar el costo del ajuste. Un desarrollo inesperado de las circunstancias puede resultar en un perjuicio económico y social, a menos que se permita un espacio para el ajuste. El temor al costo de esos ajustes, puede hacer que los gobiernos no realicen concesiones de magnitud.

Se aprecian diversas prácticas que dificultan los objetivos del GATT/OMC, como son las Restricciones Voluntarias a las Exportaciones (VER), Acuerdos de Restricciones Voluntarias (VR) o los Acuerdos de Regulación de Mercado (OMA), dichos acuerdos proliferaron bastante en la década de los 80s.

En 1986-87 el GATT tenía identificados 137 acuerdos de restricciones de exportaciones, 68 protegían a ECC, 45 EEUU, más de tres cuartas partes de estos acuerdos afectaban a

capacidad en el mercado. Merciai P. Safeguard Measures in GATT; Journal of World Trade Law, pág 49 pie de página No 47

⁹⁷ Alasdair I MacBean How to Repair the Safety Net of International Trading System;

sólo 6 industrias: acero (44), agricultura (25), automóviles y equipos de transportes (15), textiles (25), productos electrónicos (16) y calzado (8). Japón y Corea eran afectados por 39 de los acuerdos.⁹⁸

El profesor J. Jackson se pregunta si estos acuerdos son consistentes con las obligaciones del GATT, dejando claro que la respuesta no es simple, por la gran diversidad de formas que pueden tomar. Al tratarse de un acuerdo voluntario, no contraviene la letra del GATT.⁹⁹

En el comercio internacional se les designa como *medidas de zonas grises*, lo que sugiere que no siempre son contrarios a las reglas internacionales. Algunas de estas medidas pueden implicar la participación directa o tácita de los gobiernos, que son al cabo los miembros signatarios, tanto del GATT como de su continuador la OMC, de hecho el propósito fundamental de estos acuerdos multilaterales es impedir la intervención de los gobiernos en el comercio internacional.

Cuando aparecen obstáculos legales, muchas veces un acuerdo de tipo muy informal se utiliza, de esta manera no se pueden argumentar razones constitucionales o de exceso de atribuciones de una rama del gobierno.¹⁰⁰

Un caso de importancia son las restricciones acordadas por los japoneses de sus exportaciones de automóviles al mercado americano, así como las RVE de envíos de acero a EEUU entre 1984-85. El profesor Young-Shink Lee, señala como una amenaza al comercio internacional y el sistema de salvaguardias de OMC, acuerdos como el de EEUU/Canadá maderas blandas, vigente entre 1996-2001 y sobre el cual existen presiones para su renovación.¹⁰¹ Dicho acuerdo fue declarado recientemente, como inconsistente con las obligaciones de OMC.

Hay casos en que los gobiernos, por restricciones legales no pueden entrar en acuerdos de este tipo, pueden verse tentados a lograrlos por la vía de acuerdos informales de limitaciones de exportaciones. Hay además motivaciones indirectas como evitar amenazas mayores que pueden conducir a optar por los acuerdos ilegales como un mal menor.

⁹⁸ Phedon Nicolaides, *The Hydra of Safeguards*; RIIA No 21, 1989 pp. 9

⁹⁹ J H Jackson *Consistency of Export-restraint Arrangements with the GATT*;

¹⁰⁰ J.Jackson; *The World Trading System*; MIT Press, UK 2nd edition. pág 204

¹⁰¹ Young-Shink Lee. *Revival of Grey-Area Measures?*; *Journal of World Trade* 36(1), 2002.

Hay veces en que legislaciones especiales actúan inhibiendo la celebración de acuerdos de restricción de exportaciones, como el caso de las leyes de libre competencia, las empresas involucradas podrían ser responsables de una acción civil o criminal, de esta manera, los gobiernos bien pudieran preferir que la restricción provenga de una medida del propio gobierno exportador, como un acto de soberanía. Pero en este caso, podría contravenir las disposiciones del artículo XI del GATT. En la práctica, es difícil que un tercer país reclame, ya que la demostración del perjuicio en este caso es compleja.

Cuando es un acuerdo mutuamente acordado entre países, hay un evidente incentivo político para ambos, mientras que para el país importador hay un grado de protección para la industria local, evitando tomar acciones comerciales unilaterales que pueden causar resistencia e incluso medidas de retorsión por el país exportador. Para el exportador, a su vez, constituye una opción de no enfrentar acciones comerciales unilaterales y posiblemente más duras que los términos que son mutuamente acordados, asimismo, ahorra los costos de la defensa de sus prácticas en las exportaciones sea por medios legales o canales relevantes y perjudican a sus competidores más eficientes. Siendo un acuerdo entre países ninguna de las partes reclamará ante los canales existentes de la OMC.

En los casos que los gobiernos no participen en los acuerdos, existe muy poca exposición para reclamar inconsistencias con las obligaciones del GATT y OMC, aunque se está expuesto a las regulaciones locales de competencia y es muy probable que sean ilegales en los ordenamientos nacionales.

El gran dilema que presentaba el GATT, es el cumplimiento y de que no habría, en principio, parte afectada que fuera a reclamar, dejando a un tercero la obligación de reclamar por el artículo XXIII, ello porque el acuerdo de restricción implica más exportaciones y presiones hacia el tercer país, aumentando sus precios. Este es el caso de CEE en el GATT contra el acuerdo de semiconductores entre EEUU y Japón, ya que además establecía un precio piso para el mercado europeo.

El artículo XIX podía ser el primer argumento para sostener la postura que los acuerdos de restricciones eran consistentes con el GATT, ya que se trata de una excepción a las reglas del GATT, principal cláusula de escape y permite que el país importador suspenda sus obligaciones, pero no señalaba nada respecto al país exportador, si existía la

posibilidad de aplicar una medida de salvaguardias, los países muchas veces preferían los acuerdos de restricción por sobre las salvaguardias, ya que se podía aplicar la salvaguardia si no afectaba a un tercer país.

Asimismo, se debatió si la aplicación de la salvaguardia tendría que ser conforme al principio de la nación más favorecida, ya que no existía una mención explícita

J. Jackson reclamaba la necesidad de negociar una reglamentación que explícitamente termine con la tentación de utilizar acuerdos de restricción de exportaciones como un instrumento de política comercial.¹⁰²

Los miembros de la OMC, según el artículo 11 del Acuerdo de Salvaguardias, no están autorizados para realizar ningún acuerdo, sea bilateral o multilateral, que no se encuentre en conformidad con las obligaciones establecidas bajo el GATT/OMC. Una de las modificaciones importantes del Acuerdo de Salvaguardias, que alteró el artículo XIX del GATT, fue precisamente prohibir acuerdos que pudieran, arbitrariamente, restringir importaciones o exportaciones. Estas medidas para prevenir la aplicación de *medidas de zonas grises*, son consideradas como uno de los más significativos logros de la Ronda de Uruguay.

(Algunas formas de restricciones de comercio incluyen: restricciones de montos o volúmenes de exportaciones; límites en el aumento de suministros de exportación; establecer un mínimo de precio de exportación; restricciones en las condiciones y los plazos de distribución).

Young-Shink Lee, sostiene que una de las maneras de prevenir estos acuerdos es mediante un sistema de monitoreo efectivo que asegure la consistencia de todo acuerdo comercial bilateral o multilateral con las disposiciones del artículo 11.¹⁰³ Si los países miembros son requeridos de reportar sus propuestas de acuerdos comerciales al Comité de Salvaguardas, permitiendo el examen de los acuerdos y su conformidad con las disposiciones con las obligaciones establecidas bajo el GATT/OMC. Del mismo modo, la participación de ONGs y entidades privadas que puedan monitorear acuerdos comerciales y denunciar al Comité medidas sospechosas de constituir “*medidas de zonas grises*”.

¹⁰² J H Jackson Consistency of Export-restraint Arrangements with the GATT;

¹⁰³ Young-Shink Lee Revival of Grey-Area Measures?; Journal of World Trade 36(1), 2002.

Desde la perspectiva económica, estos acuerdos refuerzan la posición competitiva de la industria doméstica al otorgarle protección. Los precios suben, ya que la industria doméstica vende al precio establecido para las importaciones. Al final, es el consumidor quien paga, se eleva el precio de las transacciones internacionales.

Cuando se reducen las cuotas, hace que el importador sufra una merma en el volumen pero se beneficie parcialmente del aumento del precio, por menor oferta. Tratarán de maximizar el valor por unidad y buscarán otros mercados con los stocks.

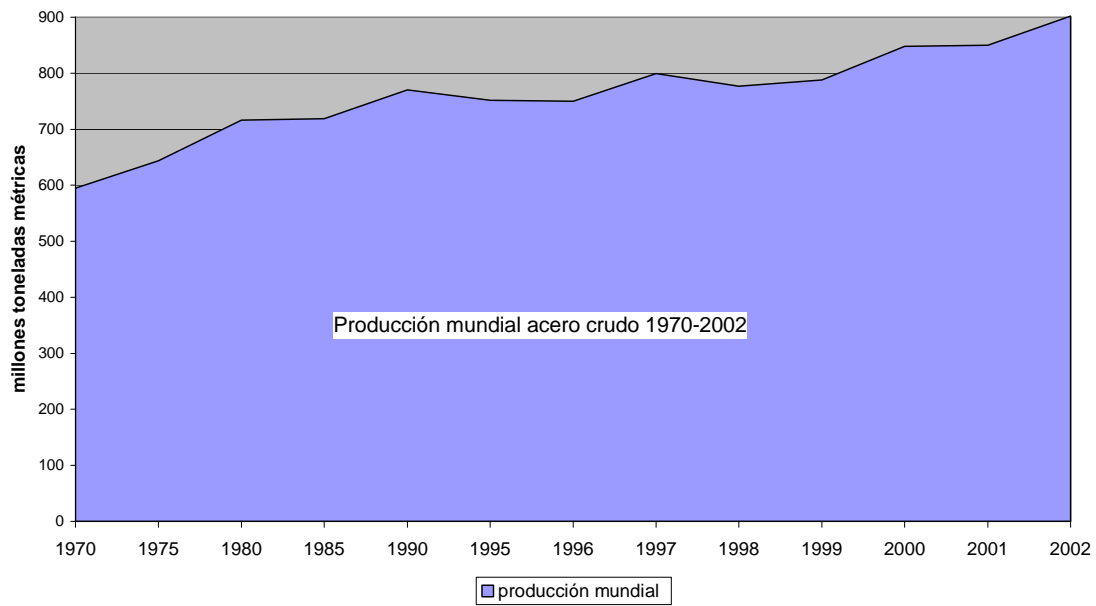
La reducción del volumen de comercio (por restricción de cuotas), genera menores divisas, menor empleo, menores ingresos y el efecto es multiplicador en la economía.

La principal razón por la que puede ser recomendable una cláusula de salvaguardias más laxa, es reducir la tentación de buscar protección fuera del marco unilateral.

Los acuerdos extra GATT/OMC, tienden a fomentar su proliferación, existe información desconocida para algunos de los agentes del mercado y se generan externalidades negativas.

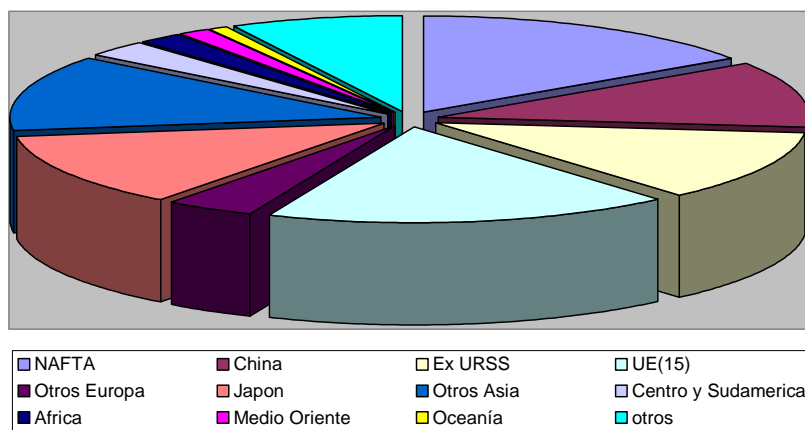
CAPÍTULO V

Mercado del ACERO

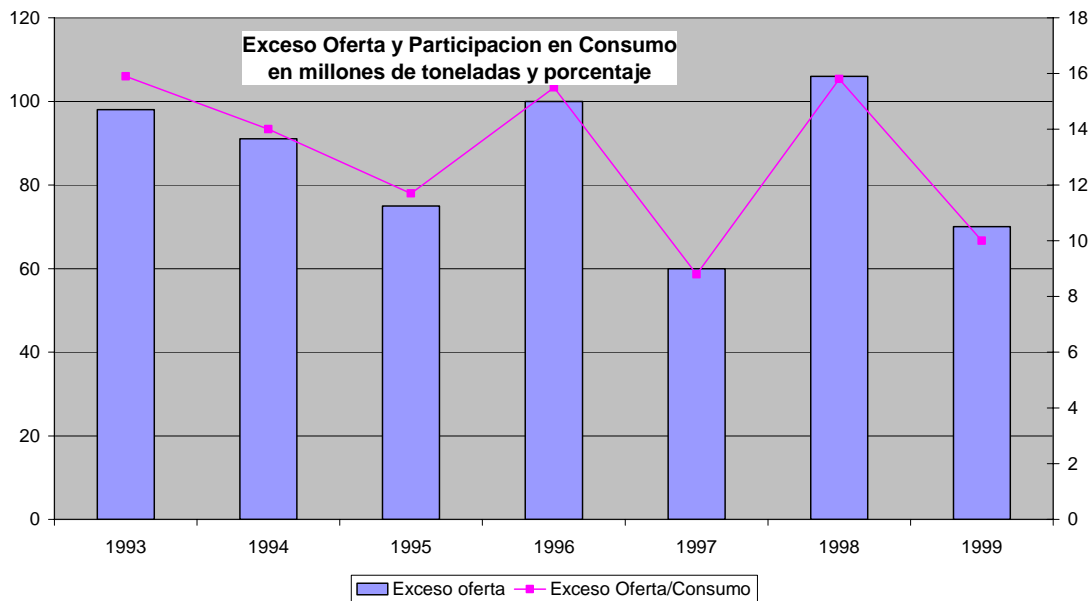


Fuente:International Iron & Steel Institute

Consumo Mundial Acero Crudo 1992



Fuente:International Iron & Steel Institute



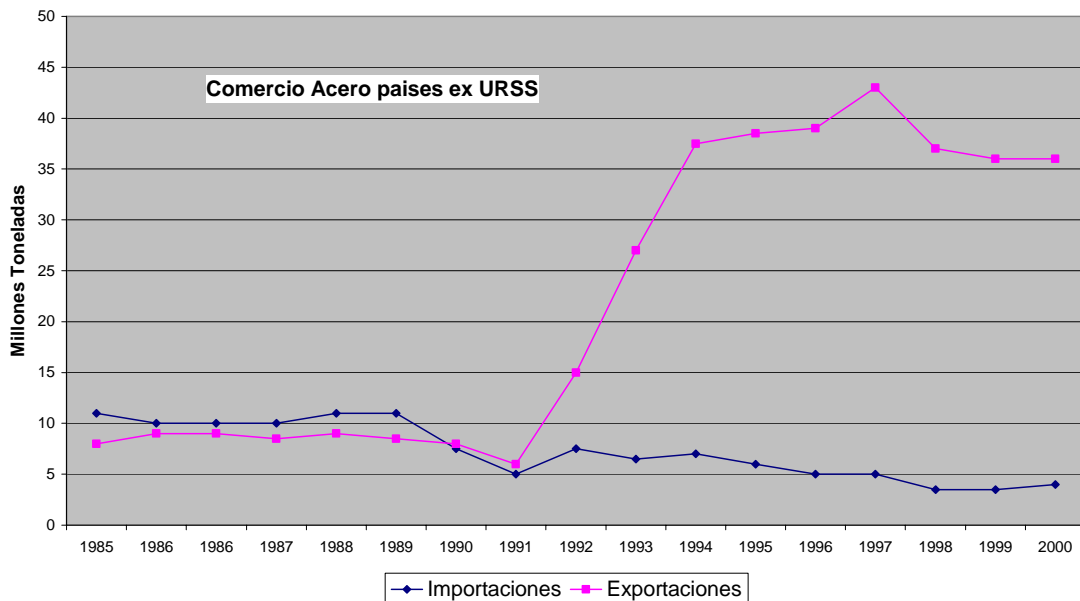
Fuente CEP

Durante la década de los noventa se observa un exceso de oferta a nivel mundial, debido en parte al estancamiento relativo de la demanda de acero crudo y los reordenamientos de los centros de producción y consumo regionales. El mencionado exceso de oferta llega a representar cerca de un 16% del consumo mundial anual, los stocks acumulados entre 1993 y 1999 alcanzan al 85% del total del consumo mundial. Los hornos integrados han demostrado una baja versatilidad para ajustar sus niveles de producción, lo que redundó en el exceso de producción mundial.

La industria en los países desarrollados tiende hacia procesos tecnológicos más versátiles y de menor escala (mini laminadoras)

Al observarse la relación entre producción y capacidad efectiva, se aprecia que la utilización de capacidad instalada es razonable, pero el problema es la concentración de sobrecapacidad bruta y producción en países con déficits en sus balanzas de pagos y, consecuentemente, los excedentes productivos se introducen al mercado mundial.

Evidentemente, existe una gran correlación entre la evolución de la actividad económica mundial y la del mercado mundial de hierro y acero.



Fuente: Centros de Estudios para la Producción, 2001

La irrupción de los excedentes productivos de los países de la ex Unión Soviética (bloque oriental y CEI) en los mercados mundiales, generó un fuerte crecimiento de su participación en las exportaciones mundiales, llegando a fines de la década a representar cerca del 20% de las exportaciones mundiales.

Los pilares principales que sostuvieron la demanda mundial de acero hasta 1997 fueron la creciente demanda de importaciones por parte de EEUU y Asia. La crisis de 1997 en el Sudeste Asiático y la desaceleración económica de EE.UU., determinan la debilidad de la demanda en el mercado mundial a fines de la década de los 90.

El crecimiento de la economía norteamericana sostuvo parcialmente la demanda durante 1998. Pero como indicador de la desaceleración de la economía mundial el comercio de acero bruto, tanto extra como intra-regional, disminuye en forma importante durante 1999.

Sobrecapacidad bruta por región, 1997	Millones de toneladas
Asia	70
Europa oriental	50
Ex – URSS	40
Brasil	11
Unión Europea (15)	50
Japón	17
Total mundial	238

Centro de Estudios para la producción, octubre 2001

Uno de los propósitos invocados por Bush era enfrentar el exceso de capacidad y los subsidios existentes en la industria del acero mundial.

La acción de salvaguardias, en base la Section 201 tuvo también sus detractores en EEUU ya que invitaba a la aplicación de medidas de retorsión, afecta los proyectos de acuerdos comerciales y el aumento de empleos, como consecuencia de esos posibles acuerdos, se temía que afectaba también a las industrias que se abastecen de acero, con aumentos de precios y disminución de oferta, lo que los perjudica frente a sus competidores en el mercado internacional. Dicha protección sólo prolongará la ya excesiva capacidad del mercado del acero.¹⁰⁴

Durante tres décadas los productores de acero han sido protegidos de la competencia extranjera mediante el empleo de cuotas, acuerdos voluntarios de exportación, acuerdos de precio mínimo y, literalmente, cientos de acciones de antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias. Asimismo, la aplicación de garantías de créditos subsidiados, las preferencias del programa de “*Buy American*”. Todas estas medidas han fomentado una excesiva e irreal capacidad de producción, en términos económicos.

La matención de empresas que sólo pierden dinero constituye una amenaza de las empresas verdaderamente rentables del sector.

Existen constantes denuncias de que la industria del acero norteamericana es amenazada por prácticas comerciales ilegítimas. “nuestros productores de acero simplemente no

¹⁰⁴ Ikenson Dan, Steel Trap How Subsidies and Protectionism Weaken the US Steel Industry; Marzo de 2002, Center for Trade Policy Studies No 14; CATO Institute pág 1

pueden competir con competidores extranjeros subsidiarios, que operan en mercados protegidos”.¹⁰⁵

El problema de la industria del acero con estructura integrada, son sus elevados costos fijos, alta inversión en plantas y equipos que debe ser amortizado, sin importar el volumen de producción. Ello significa que debe mantener elevados niveles de producción para cubrir costos y así generar utilidades. En los períodos que cae la demanda, las firmas deben bajar sus precios y disminuir su volumen de producción, pero el costo promedio unitario se eleva. De esta manera, hay una presión de las empresas de acero de mantener los costos lo más bajos posible.

Pero la industria encontró una manera de manipular ventajosamente el ciclo de costo-precio mediante la implementación de la ley de antidumping. En 1974 se incorporó a la ley la prueba de los costes, que requiere que las ventas hechas por una firma extranjera en su mercado local a precios menores al costo total de producción sean excluidas del cálculo de precio promedio en ese mercado, pero no excluye las ventas de dichas firmas extranjeras, hechas a los precios bajo los costes, del cálculo de los precios promedios en el mercado de EEUU. El resultado, es que al comparar las firmas extranjeras y el precio promedio del mercado local (cálculo del margen de dumping), casi siempre se desvía a favor de la constatación de dumping, ya que los precios promedio del mercado local se basan en una cotización mayor (por encima del coste total) de todas las ventas en el mercado local.¹⁰⁶ Para evitar el antidumping, las industrias extranjeras deberían vender siempre sobre sus costes de producción, lo que tampoco se aprecia en el mercado norteamericano, las propias firmas de EEUU serían culpables de realizar antidumping en su mercado local.

Puede parecer sorprendente que la industria del acero norteamericana constituya sólo el 2% del total de las importaciones de EEUU y, sin embargo, más del 50% de todas las medidas de antidumping vigentes, afectan a importaciones de acero.

Hay estimaciones que los subsidios en EEUU, desde el año 1975 superan los US\$ 23 mil millones.

¹⁰⁵ Senador Rockefeller, Washington Post, 8 enero de 2002

¹⁰⁶ Ikenson Dan, Steel Trap How Subsidies and Protectionism Weaken the US Steel Industry; Marzo de 2002, Center for Trade Policy Studies No 14; CATO Institute pág 4

1. Entre 1969 y 1974, se aplicaron acuerdos voluntarios de restricción de importaciones.
2. Entre 1978 y 1982, se aplicaron acuerdos de precios mínimos de importación.
3. Entre 1982 y 1992, nuevas cuotas afectaron a los productores de acero de diferentes países. Desde entonces, centenares de medidas de antidumping y derechos compensatorios se aplicaron contra los productores extranjeros.
4. En 1999 se creó el programa de garantía de crédito de emergencia para el acero.
5. En diciembre 2001, estaban vigentes en EEUU, 290 medidas de antidumping y derechos compensatorios, de las cuales 156 (más del 50%), afectaban a productos de acero.
6. El Capítulo 11 (ley de quiebras) permite la reorganización de negocios ineficientes.

Todas estas políticas intervencionistas han estimulado una sobreproducción, y han creado barreras de salida a las industrias locales ineficientes.

Existe además, un coste heredado por las negociaciones de fines de los 80s y principios de los 90s de mejores beneficios de jubilaciones para los trabajadores, los que a partir de 1993 se han debido reflejar en el balance financiero, desincentivando mayores inversiones y aumentando los gastos y conformando un obstáculo para la rentabilidad. El coste legado se estima en US\$13 mil millones en valor presente neto a 1999.¹⁰⁷

Hay, sin embargo, industrias más productivas y eficientes en EEUU, particularmente las mini laminadoras que no tienen esos costes heredados y con tecnología moderna y competitiva. Producen una tonelada de acero con menores costes laborales que las mill integradas (son siete veces más eficientes en términos de productividad laboral). Son más pequeñas, menos intensivas en mano de obra, más ligeras, con creaciones relativamente nuevas que producen sus productos de acero principalmente de chatarra de metal (más barato que traer el mineral de hierro y carbón de propiedades equivalentes) en hornos de arco eléctrico (*electric-arc*). No producen materia prima de acero y, por ello, dependen

¹⁰⁷ Hufbauer & Goodrich; Steel policy The Good the Bad and the Ugly. International Economics Policy Brief. January 2003, pág 12

menos de los ingresos decrecientes que han aumentado su costo de envío a las grandes mills, muchas de las cuales están localizadas a gran distancia de mineral de hierro *atcks* y de sus mercados. Están liberados de los altos costes laborales, el alto coste de obtener la materia prima y su fuerza laboral no esta sindicalizada.¹⁰⁸

Cuando baja la demanda, también lo hace el valor de la chatarra, que supone cerca del 50% del coste total de producir acero en las mini laminadoras (*mini mill*).

Hasta años recientes las mini laminadoras, eran contrarias al empleo de medidas de defensas comerciales, pero la ventaja de los precios inflados que suponen las barreras comerciales, éste sector pudo apreciar que estaban siendo amenazados por competidores locales que producían acero terminado de los planchones importado, no parece sorprender, que su posición fuera de asegurar que los planchones también fueran incluidas en las constataciones de daño en el año 2001.

La “seguridad nacional”, es uno de los temas más sensibles para EEUU en los últimos años, la sensación de amenaza se ha trasladado a sectores del mercado como el acero, que tiene cercanas relaciones con la industria de las armas. Se han iniciado investigaciones sobre el particular como la **Section 232**. El Departamento de Comercio de EEUU realizó una investigación de las necesidades de la defensa nacional actual y potencial, las que según concluyó, exceden con creces esos requerimientos. En el año 2000, el ejército americano contabilizó un mero 0,03% de los envíos de la industria del acero.

Muy por el contrario, ya que la creación de barreras al comercio aumenta las posibilidades de un conflicto, el proteccionismo reduce el comercio y perjudica las buenas relaciones y las ventajas de un comercio mutuamente beneficioso que mejora las relaciones y el entendimiento entre las naciones.

La economía norteamericana es menos intensiva en el uso del acero hoy que en los años anteriores y la demanda de acero se ha estancado, mientras la producción de las mini laminadoras, ha aumentado en 34,7% en las últimas cuatro décadas (entre 1964 y 2001), la producción de materia prima de acero disminuyó 26,9% y la producción tradicional lo hizo en 61,6%. El consumo aparente de acero bajó un 3,6%. Las importaciones de acero, por su parte, aumentaron un 23,5%, siendo las importaciones de acero semi terminado,

¹⁰⁸ Ikenson Dan, Steel Trap How Subsidies and Protectionism Weaken the US Steel Industry; Marzo de 2002, Center for Trade Policy Studies No 14; CATO Institute pág 8

las de mayor aumento con un 17%. El aumento de las mini laminadoras hizo la producción del acero terminado más eficiente¹⁰⁹.

En el año 2000, Anne Krueger, actualmente en el FMI, declaró que la industria integrada del acero de EEUU (*Big Steel*), ha sido el campeón del lobby y la protección. Entrega un ejemplo desilusionante de la habilidad del lobby en Washington por medidas que dañan al público en general y ayudan a un grupo muy pequeño.¹¹⁰

En el año 2000, EEUU importó 32,1 millones de toneladas cortas de acero, de las cuales 29% (9,3 millones), fueron afectadas por las medidas de salvaguardias de marzo de 2002, el remanente de 71%, se consideró que no había perjuicio o era de origen de los países excluidos de las medidas aplicadas.

Asimismo, de un total de 366 medidas de antidumping y de derechos compensatorios presentadas ante la USITC a noviembre de 2001, un 57% de ellas estaban relacionadas con el acero. Lo peor, es que se trata muchas veces de medidas complementarias y no alternativas, lo que de hecho se incrementó con una medida de salvaguardia.

EEUU

La normativa norteamericana de salvaguardia, ha sido considerada como más detallada y elaborada, su aplicación, más rigurosa y disciplinada, al punto que algunos consideran que sus procedimientos han impedido que, en algunos casos, EEUU pudiera haber empleado la cláusula de escape (como el caso del automóvil de 1980), en circunstancias que otros gobiernos no habrían enfrentado una restricción semejante, ello lleva a sostener que esto podría inducir a una presión sobre el gobierno de EEUU a evadir su propia ley

¹⁰⁹ Hufbauer & Goodrich; Steel policy The Good the Bad and the Ugly. International Economics Policy Brief. January 2003, pág 6

¹¹⁰ citado por Barro R. En Businessweek, 1 de abril de 2002

en la aplicación de salvaguardias, que no son expresamente consideradas posibles.¹¹¹ No obstante, como se verá al considerar la evolución imprevista de las circunstancias, la ley interna de EEUU, no es un requisito incorporado en la legislación y por ello la autoridad encargada de la investigación USITC, no ha procurado su demostración, lo que ha redundado, históricamente, en que EEUU ha sido derrotado reiteradamente respecto a la falta de cumplimiento de éste requisito.

Hasta 1974, la ley exigía establecer una relación causal entre el aumento de las importaciones y las obligaciones del GATT, sin embargo, fue eliminada como requisito.

La Sección 201 de US Trade Act de 1974, establece el procedimiento para solicitar a la Comisión de Comercio Internacional (USITC) la conducción de una investigación para determinar, si el aumento de las importaciones es causa o amenaza de un perjuicio grave a la industria doméstica. Dicho organismo imparcial, está integrado por 6 comisionados, puede recomendar la aplicación de medidas tales como aranceles, cuotas de aranceles, restricciones cuantitativas, medidas de ajuste o una combinación de estas. Si este organismo no emite una decisión afirmativa, el Presidente no puede invocar una cláusula de escape.

USITC: es un organismo independiente, no partidista, casi una agencia judicial federal que otorga asesoría comercial tanto al poder legislativo como al ejecutivo en EEUU, determina el impacto de las importaciones a las industrias del país y dirige acciones contra ciertas prácticas comerciales ilegítimas.

Es esencial que las autoridades investigadoras nacionales analizar y entender las decisiones de los grupos especiales y el órgano de apelación para la apropiada aplicación de las medias de salvaguardias en el futuro.¹¹²

El Trade Act de 1988, mantuvo el criterio esencial de la cláusula de escape de EEUU, pero el lenguaje de la nueva ley puso énfasis en el tema del ajuste, otorgando a la USITC

¹¹¹ J.Jackson The World Trading System; 2nd Edition MIT UK, pág.183

¹¹² Yong Shik Lee, Critical Sigues in the Application of the WTO Rules on Safeguards; Journal of World Trade 2000, 34, pág 131-132

la oportunidad de recomendar acciones para facilitar el ajuste y al presidente la oportunidad de usar medidas para este fin.

El Presidente, por su parte, puede aceptar las recomendaciones del USITC, aplicar otras medidas o ninguna, si considera que el interés económico nacional, así lo aconseja.

En el Trade Act de EEUU de 1974, se admite expresamente la aplicación de salvaguardias por causa de reajustes estructurales (derecho que fue negado en el GATT a los países industrializados). Asimismo, en esta normativa se le dio autoridad a la administración de otorgar preferencias generalizadas sobre importaciones de países menos desarrollados, que se comprometieran a no conceder preferencias contrarias a países desarrollados más allá del 1º de enero de 1976.

El efecto inicial de una medida de restricción de las importaciones, es aumentar el costo de las firmas extranjeras, sin embargo, cuando dichas medidas no se analizan con cuidado puede generarse un efecto de aumentar el costo de los competidores domésticos. En el caso del acero americano se puede cuestionar si la medida de salvaguardias no beneficia a las mini laminadoras.

El proteccionismo, asimismo, desincentiva la inversión en mejoras tecnológicas, en cambio, incentiva a las empresas domésticas a litigar con las competidoras extranjeras, que si han hecho innovaciones.¹¹³ Lo más irónico de las medidas como el antidumping, cuyo objetivo inicial es desincentivar las actitudes predatorias, es que es una arma básica utilizada para aumentar los costes de los rivales extranjeros.¹¹⁴

La argumentación de Durling y Prusa, va en el sentido de sostener que el perjuicio del proteccionismo no sólo puede aumentar los costes de los competidores extranjeros, sino que también los del mercado doméstico. Para el caso de industrias de integración vertical dicho aumento pareciera ser más insidioso, disperso y anticompetitivo de lo que se ha visto hasta ahora. La industria del acero es el ejemplo tipo de un sector verticalmente relacionado. Las empresas de acero, dependen de fuentes diferentes para sus ingresos, de esta manera las industrias que no requieren de cierto elemento como los planchones, (ej. Nucor y US Steel), son más entusiastas para presionar al gobierno norteamericano para

¹¹³ J.P.Durling T.J. Prusa/Japan and the World Economic 15 (2003) pág 47-68

¹¹⁴ Shalop and Scheffman Rising rivals' cost American Economic Review, citado por J.P.Durling T.J. Prusa/Japan and the World Economic 15 (2003) pág 47-68

aumentar los aranceles y de este modo, el coste de sus competidores, siempre que el efecto final, sea un aumento de los costes en los rivales, mayores que los propios (los de firmas integradas y las mini laminadoras).

El efecto inicial de una medida de protección de la industria doméstica mediante una protección en las importaciones genera como efecto inicial es distributivo, aunque no igualitario, ya que algunas firmas aumentan sus ventas mientras otras sufrirán un efecto inverso. Ello, incluso puede resultar en la paradoja de una disminución del empleo nacional en la industria que se quiere beneficiar con la medida.

Existen tres modelos de negocios en la actual industria del acero:

- (i) Los laminadores tradicionales integrados
- (ii) Las recientes mini laminadoras de menores costes
- (iii) Los actuales rodillos (*rollers*) de bajo costos

La aparición de las dos últimas clases, ha intensificado la competencia interna de la industria del acero.

Las tradicionales laminadoras integradas, combinan materias primas (hierro, mineral), coque, y otras fuentes combustibles en *large blast furnace* -alto horno- para hacer lingotillo de arrabio (*pig iron*) y, entonces refinándolo, producir hilera de acero en un horno oxigenado básico.

Más de la mitad de las industrias domésticas de acero han solicitado procedimientos de bancarrota entre 1997 y 2001. La utilización de su capacidad de producción doméstica de acero ha sido aproximadamente un 76%, por debajo de los niveles de rentabilidad de muchas industrias de acero en EEUU. La industria ha reducido sus trabajadores en 2/3, mientras ha triplicado su productividad laboral.

Si una laminadora integrada cierra sus operaciones, su reapertura es muy costosa por lo que constituye una barrera de salida.¹¹⁵

¹¹⁵ Matthew JS Graham; Special Protection is not the Solution to Save Domestic Steel: A Critique of the Bush Steel Initiative, Minnesota Journal of Global Trade, Vol. 12:1

Observación:

Se produce una situación muy compleja en el mercado del acero mundial, la excesiva sobrecapacidad de acero, usinas obsoletas y costes crecientes por programas de beneficios para los trabajadores retirados. En contraposición, hay mercados que presentan acceso más fácil a grandes depósitos de mineral ferroso, principal ingrediente del acero y también carbón, combustible para su producción, con costes laborales y de transporte comparativamente menores. Todo ello, hace que algunos países tiendan a hacer uso de defensas comerciales (*trade remedies*), con medidas de antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias, con el objeto de forzar a la comunidad internacional de desincentivar las distorsiones, reducir la capacidad excesiva de alto coste, al mismo tiempo, dichas medidas empleadas por distintos países (aunque EEUU es el que más destaca en la industria del acero), actúan como medidas proteccionistas y se exige su inclusión en las negociaciones para eliminar las distorsiones del mercado. Todo ello solo puede enfrentarse con un esfuerzo conjunto para reducir el exceso de capacidad productiva, que ha conducido a la ineficiencia. Hay una iniciativa en la OCDE, apoyada por EEUU, cuyo objetivo es eliminar 130 millones de toneladas brutas de capacidad para el año 2005. Conjuntamente, deben prohibirse subsidios a la industria del acero (salvo para facilitar el cierre), eliminar barreras de mercado y reforzar las leyes de defensa de competencia internas.

Procedimiento de Acuerdo a la Sección 201. (Trade Act de 1974)

De acuerdo a esta normativa de salvaguardias, el Senado, el Presidente o la industria doméstica pueden solicitar una medida de salvaguardia. Se permite la aplicación de la medida si se cumplen ciertos factores estatutarios. La primera etapa supone la

investigación por la International Trade Comisión (USITC), una agencia independiente, para determinar si la industria doméstica sufre un daño grave causado por el aumento de las importaciones. Segunda etapa, la USITC debe considerar las opciones de medidas para remediar el problema y hacer recomendaciones al Presidente. Tercera etapa, el Presidente debe decidir si acepta, rechaza o modifica las recomendaciones, debe considerar los intereses generales de la nación.

En el año 1984, la industria del acero solicitó una medida de salvaguardia, el presidente Reagan rechazó las recomendaciones de la USITC de imponer cuotas de importación, pero procedió a la negociación de una serie de acuerdos de restricciones voluntarias de exportaciones con los socios comerciales de EEUU, los que efectivamente disminuyeron los montos de acero importado al país. Estas restricciones cuantitativas se aplicaron entre 1984 y 1992.¹¹⁶

Se ha estimado que los acuerdos de restricciones voluntarias de la época Reagan, aumentaron los precios del acero importado en 30% y el precio del acero doméstico en EEUU en 12%. El costo estimado para los consumidores fue entre US\$1,1 miles de millones y US\$6,8 miles de millones. Parte de este coste, fueron ganancias extraordinarias para productores extranjeros, debido a que la reducción del volumen de ventas fue más que compensado por el mayor precio del mercado. Del mismo modo, se estima que 16.900 trabajos fueron salvados en la industria del acero, sin embargo, se destruyeron 170.825 empleos de otras áreas de la economía. Cada trabajo salvado de la industria del acero tuvo un costo de US\$750.000. La evidencia demuestra que el proteccionismo cuesta más trabajos de los que puede salvar.¹¹⁷

Jackson afirma que ninguna industria ha recibido tanta ayuda antes y no ha aprovechado la oportunidad para volver a la rentabilidad.¹¹⁸

La campaña por una nueva medida proteccionista a favor del acero se inició en 1998, la industria presionó al entonces presidente Clinton para iniciar el caso, sin embargo, Clinton consideró que la industria del acero tenía suficiente protección por los cientos de casos de antidumping. En el año 2000, el senador Jeffords de Vermont se salió del partido

¹¹⁶ Barringer and Pierce (2000) citado por Durling y Prusa

¹¹⁷ Matthew JS Graham; Special Protection is not the Solution to Save Domestic Steel: A Critique of the Bush Steel Initiative, Minnesota Journal of Global Trade, Vol 12:1, pág.202- 203

¹¹⁸ J.H. Jackson; Internacional Económic Relations 3d Edition

republicano y, con ello, dio el control del Senado a los demócratas. De esta manera el Comité de finanzas del Senado estuvo dispuesto a iniciar una investigación bajo la Sección 201, situación que había sido bloqueada por los republicanos hasta entonces. Fue en este momento, que el presidente Bush decidió tomar la iniciativa en el caso, aparentemente, quiso poder tomar el crédito de una acción que era inevitable.

El lobby del acero es reconocidamente fuerte y tiene un incentivo ya que tiene mucho que ganar de las restricciones de las importaciones que aumentan los precios, por otra parte los consumidores se ven afectados, pero no tienen una organización equivalente en influencia para oponerse.

Financiamiento de campañas políticas por la industria del acero norteamericano

Ciclo electoral	Total Contribuciones	Contribución de Individuos	Contribución de PACs	Soft Money Contribuciones	% a Demócratas	% a Republicanos
2004*	\$779,593	\$572,517	\$207,076	N/A	31%	69%
2002	\$2,292,597	\$1,068,710	\$430,856	\$793,031	34%	66%
2000	\$2,770,972	\$1,300,530	\$428,932	\$1,041,510	25%	75%
1998	\$1,568,112	\$874,602	\$324,705	\$368,805	38%	62%
1996	\$2,082,292	\$1,032,178	\$335,841	\$714,273	37%	63%

Fuente: www.opensecrets.org en USD

Como puede observarse en la tabla, los años de crisis de la industria del acero no fueron obstáculo para destinar importantes cantidades de dinero a financiar la campaña de G.Bush, se aprecia un aumento del 57,7% entre elección presidencial de 1996 y la del año 2000 y de un 35,9% entre la elección parlamentaria entre 1998 y 2002. Asimismo, si bien hay una tendencia a entregar más dinero a los republicanos, ello se acentúa claramente en la elección del presidente Bush, en el año 2000 la proporción a demócratas desciende a un 25%, mientras que a los republicanos aumenta en un 75% del total.

Las motivaciones por las que la industria del acero efectuó aportes en dinero en volúmenes históricamente elevados en un período de abundantes quiebras de industrias de acero, podría hacer pensar que tenía un objetivo de lobby para lograr medidas que favorecieran a la industria.

Por otro lado, el Trade Promotion Agreement (TPA) llamado también *fast track*, estaba siendo negociado con el Congreso Norteamericano desde 1997, y que permitiría al

presidente la negociación de nuevos acuerdos comerciales (también incluyó el Trade Adjustment Assistance que otorgaba créditos tributarios de 65%) y que, en definitiva, fue aprobado en diciembre de 2001 por un solo voto de diferencia, varios de los miembros del congreso pertenecientes al del grupo Steel Caucus, modificaron sus posturas anteriores, para aprobar esta medida.

No deja de ser coincidencia que la mayor parte de la industria del acero está ubicada en estados como Virginia Oeste, Pensilvania y Ohio, que son considerados esenciales para la reelección del presidente Bush.

El sector del acero en EEUU, tradicionalmente ha sido considerado como un termómetro ¹¹⁹que determina el grado de tentación proteccionista del sector privado. La industria del acero intentó obtener un acuerdo de suspensión con Rusia, que no era miembro de OMC.

El Presidente Bush anunció la Iniciativa Multilateral del Acero la que comprendía tres medidas:

- i) La iniciación de negociaciones con los socios comerciales con el objetivo en el corto plazo de eliminar del exceso de capacidad ineficiente en la industria del acero en el mundo;
- ii) La iniciación de negociaciones de reglas que regirán el comercio del acero en el futuro y eliminar los subsidios que distorsionan el mercado.
- iii) La iniciación de una investigación de daño a la industria de EEUU en la USITC, bajo la Sección 201 del Acta de Comercio de 1974.

En este sentido, sólo la medida del numeral ii) merece elogios en términos de ser coherente con una actitud decidida en pro del comercio libre y el multilateralismo.

En cuanto a los acuerdos de restricción voluntaria, ya se han realizado diversos acuerdos, la mayoría de los exportadores de acero del mundo han acordado recortar la producción mundial en 97.5 millones de toneladas de la capacidad de acero para el año 2010 (el objetivo es cortar capacidad y no producción). Muchos países han aceptado con el objetivo de evitar adicionales medidas proteccionistas sobre el mercado del acero.

¹¹⁹ Commercial Defence Policy: Anti-dumping, Countervailing Measures and Safeguards: Issues for the Future Negotiations / Manuela Tórtora. Buenos Aires: FLACSO, 2000; pág 22

La USITC resolvió negativamente a la determinación de encontrarse daño grave en relación a 17 grupos de productos y tuvo votos empatados en relación a otros 4, sin embargo, recomendó la aplicación de medidas sobre un grupo de 12 productos de acero.

USITC recomendó la aplicación de aranceles de un 20% sobre el acero laminado flat-rolled steel, y una cuota sobre los desbastes (planchones) que permitía los primeros 7 millones de toneladas, ingresar libres de derechos y, sobre esa cantidad, aplicar un 20% de aranceles. Debe observarse, sin embargo, que la medida aplicada por Bush fue aún más restrictiva que la recomendación, alcanzando un monto mayor de aranceles, hasta un 30% y la base libre de tasa sería menor que la sugerida por USITC (5,4 millones de toneladas).

“USITC encontró que importaciones ilegales han causado daño considerable a la industria doméstica del acero”¹²⁰. Debe observarse, sin embargo, que no es efectivo que la autoridad investigadora considerara ilegales las importaciones, sino que ellas causaban daño a la industria, pero la autoridad política recurrió a la calificación como ilegal.

El Departamento de Comercio de EEUU comunicó el 22 de Agosto de 2002 la decisión de excluir de la medida de salvaguardia del 5 de marzo del mismo año, 178 productos (lo que totalizaba 727 productos de diversos países y distintas categorías: incluyendo productos laminados, acero laminado al calor (*hot-rolled products*), acero laminado al frío (*cold-rolled products*), productos resistente a la corrosión (*corrosion-resistant products*), productos de holajata (*tin mill products*) y productos de acero inoxidable (*stainless steel products*).

La medida excluyó a los países en desarrollo miembros de la OMC, cuyas importaciones no excedían del 3% del total de las importaciones de ciertos productos.

En el primer año, los aranceles abarcaron aproximadamente el 45% de las importaciones de acero dentro de las categorías de salvaguardias, tanto en tonelaje como por valor. Considerando las exclusiones posteriores de productos, los aranceles de salvaguardias cubrían 24% del total de las importaciones por volumen y el 31% por valor.¹²¹

La reacción universal de los socios comerciales de EEUU, fue condenar dicha medida. Pascal Lamy, representante de comercio de CEE, declaró que la medida era el mayor

¹²⁰ Sherrod Brown, diputado EEUU, Press release diciembre 19, 2001

¹²¹ G.Hufbauer & B.Goodrich; Next Move in Steel Revocation or Retaliation, Internacional Economics Policy Briefs, Octubre 2003 pág 2.

traspíe del sistema del comercio mundial. Asimismo, 8 países iniciaron solicitudes para efectuar consultas sobre la aplicación de las salvaguardias por EEUU. (En orden cronológico se presentaron por CEE, Japón, Corea, China, Suiza, Noruega y Brasil).

Es interesante observar que China, cuyo ingreso a la OMC se efectuó en diciembre de 2001, sólo tres meses más tarde estaba solicitando consultas y el 27 de marzo de 2002 el establecimiento de un Grupo Especial para la solución de las diferencias.

Paralelamente con las consultas, CEE y otros miembros de la OMC buscaron compensaciones bajo el artículo 8.1 del AS, por las pérdidas en las exportaciones a los EEUU. El 14 de mayo de 2002, CEE notificó a la OMC una larga lista de suspensiones de concesiones potenciales, que serían aplicadas inmediatamente después que el procedimiento declarara que EEUU había incumplido sus obligaciones. Adicionalmente, CEE notificó a la OMC una lista de concesiones que consideraba unilateralmente facultada para aplicar, desde el 18 de junio de 2002, bajo el artículo 8.3 del AS. Las medidas consistían en la aplicación de derechos adicionales por un monto de €379 millones, ya que la medida de EEUU sobre ciertos productos planos de acero (*certain flat steel products*), no había sido tomada como resultado de un aumento absoluto de las importaciones.

Sin embargo, no aplicó medidas de retorsión en la fecha preestablecida, ya que entró en negociaciones con EEUU para la exclusión de productos y compensaciones. 3,5 toneladas cortas fueron excluidas, beneficiando a 727 productos de acero que constituían el 25% del tonelaje total de las medidas. La mitad de las exclusiones cubrían productos de acero no terminados, que es utilizado por las industrias integradas.

Como si el caos general fuera poco, varios países aplicaron a su vez medidas de salvaguardias sobre productos de acero, debido a la desviación de las importaciones del mercado americano (Ej. EC, China, Polonia, Hungría, etc.). Las nuevas medidas, a su vez, generaron nuevas solicitudes de consultas.

Casos investigados por ITC por la Sección 201 entre 1995 y 2001

año	Producto	Determinación USITC	Desafiado en OMC
1995	Tomates frescos de invierno	Terminada	
1996	Corn brooms	Afirmativa	No
1996	Tomates frescos y bell peppers	Negativa	
1997	Gluten del trigo	Afirmativa	Si
1998	Carne de cordero	Afirmativa	Si
1999	Ciertos cables de acero (rod)	Afirmativa (ajustada)	No
1999	Circular welded line pipe	Afirmativa	Si
2000	Carne de cangrejo de piscinas	Negativa	
2000	Extruded rubber thread	Negativa	
2001	acero	Afirmativa	Si

Fuente: US ITC

Consideraciones de los Agentes del Mercado

Es interesante observar las opiniones de las diferentes partes interesadas.

Por una parte, el sector de la industria del acero compareció ante la USITC mostrando su interés a favor de la medida de protección, la International Steel Group (es una fusión de LTV, Acme Steel y Bethlehem Steel), declaró que el programa de la medida sobre el acero estaba trabajando con importantes consecuencias, que efectivamente había creado un período estable de precios al reducir el persistente y destructivo aumento de importaciones. La empresa LTV había cerrado sus operaciones en diciembre de 2001, luego de lo cual los precios comenzaron a recuperarse en un 33%, pero con la reapertura de la industrias clausuradas como LTV (7 millones de toneladas anuales), Acme Steel y Trico Steel (3.7 millones de toneladas), el mercado interno de EEUU dispuso de nuevos proveedores de acero, y los precios recuperaron su nivel previo. El problema, declaró

Mitchell A. Hecht a la UCITC, no son los precios sino que China exporta deflación y compite de una manera que no considera los desequilibrios de la oferta y demanda¹²².

El representante legislativo de United Steel Workers of America, Stephen R. Francisco¹²³, declaró a su vez, que los consumidores se beneficiaban de las medidas de salvaguardia, que existía mayor capacidad en producción ya que los mejores precios habían permitido que algunas compañías fueran rescatadas de la quiebra. La industria, según indicó, ha sufrido efectos directos e indirectos del aumento de las importaciones tales como:

- la caída de precios al menor nivel en 20 años
- 39 quiebras
- 55.000 trabajos perdidos desde enero de 1998
- término de planes de pensiones de 14 compañías
- imposibilidad de obtener el capital necesario para mantener y modernizarse
- clausura del 20% de la capacidad industrial entre enero de 2000 y febrero de 2002

Consideró, que desde agosto de 2002, debido a la recuperación de la capacidad y la exclusión de numerosos productos de la medida de protección, los precios se habían recuperado, los empleos del sector habían aumentados y los consumidores de acero no habían sufrido daños significativos.

El Presidente de la American Iron and Steel Institute, por su parte, declaró que las medidas aplicadas por la Section 201 estaban causando un impacto positivo para la industria y no dañaban a los consumidores. Solicitó, al igual que los demás representantes de la industria, la mantención de las medidas aplicadas por el total del período de 3 años.¹²⁴

¹²² Mitchell A. Hecht External Affairs International Steel Group, testimonio ante USITC, 20 junio de 2003.

¹²³ Stephen R. Francisco, USWA, testimonio ante USITC, 20 junio de 2003.

¹²⁴ Andrew G. Sharkey, Presidente de AISI, testimonio ante USITC, 20 de junio de 2003

Un proceso de consolidación dentro de la industria productora de acero se llevó a cabo con importantes fusiones y adquisiciones:

La Internacional Steel Group (ISG) adquirió empresas en quiebra (LTV Steel, Acme Metals y Bethlehem Steel); US Steel adquirió los activos de la National Steel's y, Nucor, adquirió los activos de Trico Steel y Birgminham Steel. Los procesos de consolidación ocurren cuando una empresa productora de acero cuyos resultados están muy malos es vendida a una empresa más fuerte, desde 1997, ello ha sucedido en el contexto de quiebras. Según Hufbauer y Goodrich ¹²⁵ las salvaguardias son responsables sólo del 39% del aumento del precio doméstico del acero, el remanente se atribuye principalmente a la reducción de la capacidad de producción doméstica.

Los partidarios de las medidas de salvaguardias en EEUU, sostuvieron que mediante un modelo de simulación, podrían demostrar una ganancia en productividad para la industria nacional del acero de entre un 2 y un 4%, dicha ganancia en eficiencia en la producción del acero haría caer los precios internacionales del acero e incrementaría el bienestar de EEUU entre un US\$2,75 a US\$4,91 miles de millones. De esta manera, los efectos negativos para los consumidores, asociados a mayores precios durante 18 meses, serían eliminados mediante el efecto de los menores precios en los años siguientes a la medida y un efecto positivo en los términos de intercambio.¹²⁶ Todas estas afirmaciones más bien intuitivas han demostrado ser falsas al aumentar el precio internacional del acero debido, principalmente, por mayor demanda de China.

¹²⁵ G.Hufbauer & B.Goodrich; Next Move in Steel Revocation or Retaliation, Internacional Economics Policy Briefs, Octubre 2003 pág 11

¹²⁶ Investigation No. 332-452 Before the United States International Trade Commission. Charles River Associates Incorporated June 18, 2003

Efectos de la Salvaguardias en el Mercado del Acero

Las Salvaguardias, habitualmente, se materializan mediante aranceles, por lo que debe analizarse su efecto, precisamente, desde la perspectiva de los aranceles.

Efecto de los Aranceles Aplicados en las Salvaguardias:

Los efectos se pueden analizar desde dos perspectivas diferentes:

- i) Distribución Internacional de la Renta; al aplicarse un arancel, el país mejora sus términos de intercambio en relación con el extranjero. Los aranceles perjudican al resto del mundo. El efecto sobre el bienestar sobre el propio país no es del todo claro sostiene P.Krugman, aunque mejora los términos de intercambio, el arancel impone costes al distorsionar los incentivos a la producción y el consumo.

Se crean diferencias entre los precios a los bienes que son intercambiados en el mercado mundial y sus precios dentro del país. El primer efecto directo, es hacer que los bienes importados sean más caros dentro del país que fuera de éste (hay una diferencia entre los precios interiores y exteriores). Se reduce la oferta relativa de acero y aumenta la demanda relativa de acero, por lo que el precio relativo tiende a aumentar.

La importancia del efecto de los términos de intercambio, depende del tamaño del país que aplica el arancel, en relación con el resto del mundo.

Krugman estima que si EEUU impusiera un arancel del 20%, los términos de intercambio de EEUU podrían aumentar en un 15%, el precio de las importaciones de EEUU, respecto a las exportaciones podría caer un 15% en

el mercado mundial, mientras que el precio relativo de las importaciones aumentaría un 5% dentro de EEUU¹²⁷.

- ii) **Distribución de la Renta en los Países.** Los aranceles cambian los precios relativos de los bienes, lo que tiene importantes efectos sobre la distribución de la renta, dada la movilidad de los factores y la diferencia en la intensidad en el uso de los factores en las diferentes industrias. El arancel aumenta el precio relativo interior del bien importado.

Paradoja de Metzler Un arancel podría mejorar tanto la relación de intercambio de un país, que después de agregada la tasa arancelaria, el precio relativo interno podría caer. En caso de producirse estos resultados paradójicos¹²⁸, los efectos de las políticas comerciales sobre la distribución de la renta serían justo los opuestos a los esperados por la autoridad.

El arancel eleva el precio del bien en nuestro país y lo reduce en el extranjero, en el país de los productores ofrecen más a un precio más elevado, mientras los consumidores demandan menos, por lo que demandan menos importaciones. En el extranjero, a su vez, el menor precio conduce a una reducción de la oferta y un aumento de la demanda y menor oferta de exportaciones. El aumento del precio en el propio país, es menor que el monto del arancel, ya que parte del arancel se refleja en la disminución del precio de las exportaciones del extranjero y no se traslada a los consumidores.

Debido a los cambios de precios, los consumidores pierden en el país importador y ganan en el país exportador. Los productores, por su parte, ganan en el país importador y pierden en el país exportador. El Estado, a su vez, obtiene mayores ingresos.

¹²⁷ Krugman Paul, Economía Internacional, 5ª Edición, Ed.Pearson pág.114.

¹²⁸ Krugman Paul, Economía Internacional, 5ª Edición, Ed.Pearson pág.117.

Método para medir los costes y beneficios:

- a) Excedentes del consumidor: mide la cantidad que un consumidor gana en una compra, por la diferencia entre el precio, que realmente paga y el precio que habría estado dispuesto a pagar.
- b) Excedentes del productor: mide la cantidad que un productor gana en una venta por la diferencia entre el precio, al que realmente produce y el precio al que habría estado dispuesto a producir.

Ya que hay ganancias y pérdidas que afectan a diferentes personas, la evaluación general de los costes y beneficios, dependerá de la importancia que se otorgue a cada unidad monetaria (dólar) de beneficio para cada grupo. Habitualmente, se intenta comparar el efecto neto de un arancel sobre el bienestar social, suponiendo que en el margen, un dólar de ganancia o pérdida para cada grupo, tiene el mismo valor social.

Coste Neto Arancel:

$\text{Pérdida Consumidores} - \text{Ganancia Productores} - \text{Ingresos Estado}$

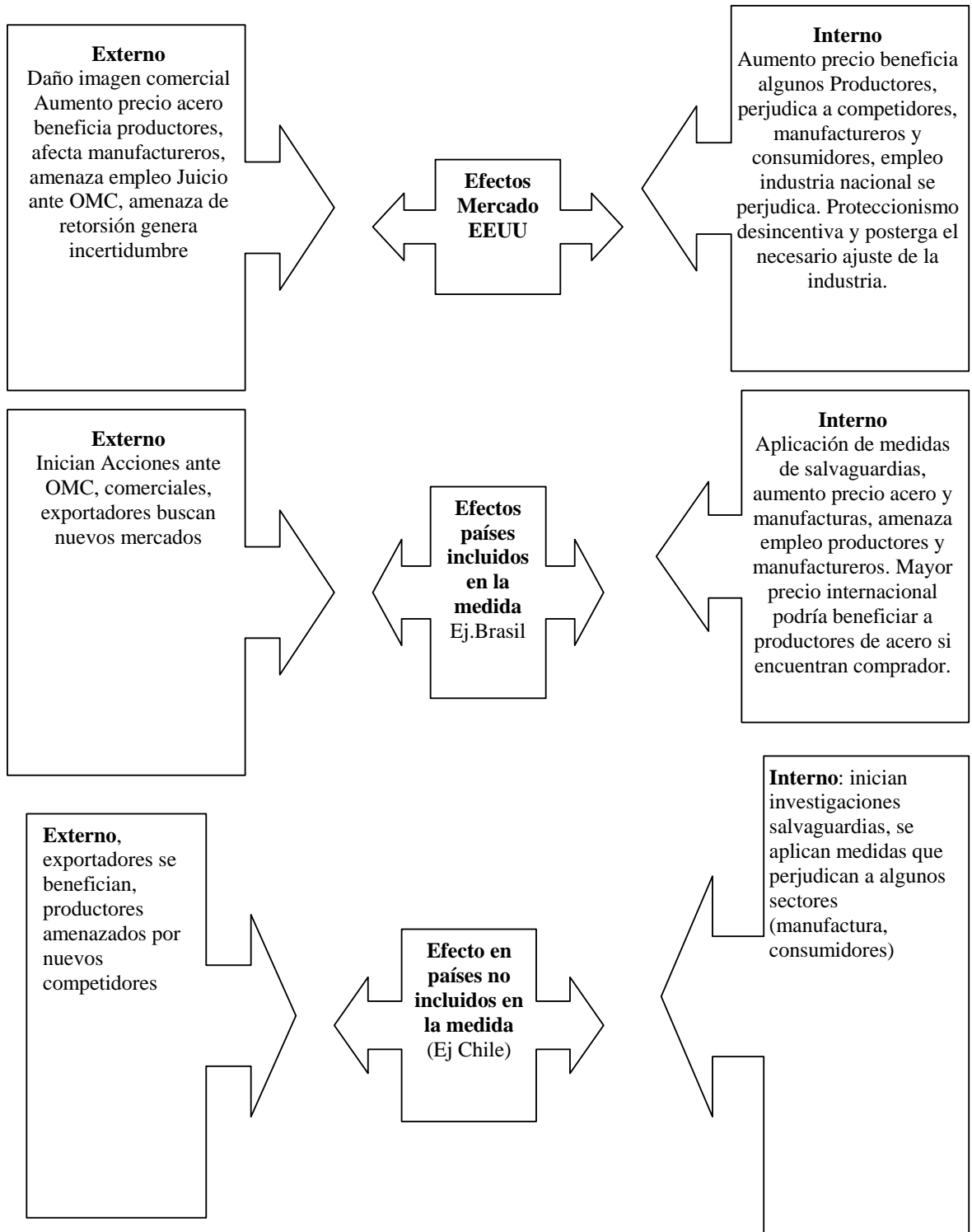
La pérdida, representa pérdida de eficiencia, ya que el arancel distorsiona los incentivos, tanto para consumir como al producir, por otro lado, sin embargo, está la ganancia de la relación de intercambio, debido a que el arancel disminuye el precio de exportación extranjera.

La ganancia dependerá de la capacidad de un país que impone el arancel, para provocar una baja del precio de exportación extranjero, en el caso que no pueda afectar a los precios mundiales, no hay ganancia en la relación de intercambio y el arancel, en definitiva, reduce el bienestar.

Efectos Netos

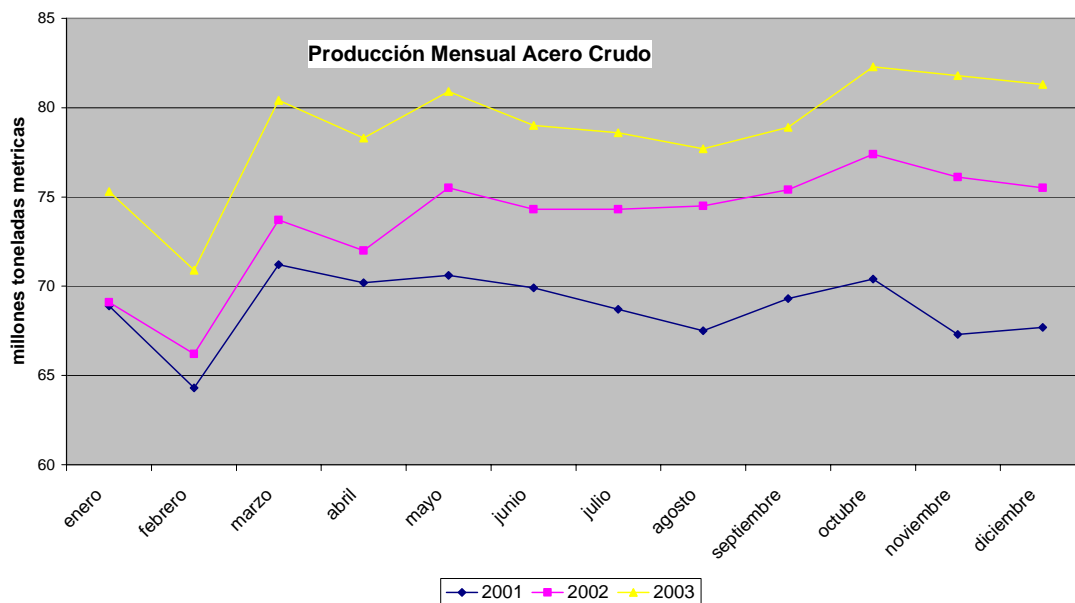
La pérdida debido a la distorsión de producción, lleva a los productores nacionales a producir demasiado bien, pérdida que se produce debido a la distorsión del consumo, hace que los consumidores consuman demasiado poco del bien. Además, debe considerarse que está la ganancia debido a la relación de intercambio por la disminución del precio de la exportación extranjera por causa del arancel.

El efecto de las salvaguardias puede ser analizado desde diversas perspectivas, sin embargo, para una mejor comprensión, se propone estructurarlo de la siguiente manera:



Ganadores y Perdedores con la Salvaguardia sobre el acero

Se Benefician con las Medidas	Son Afectados por las Medias
Productores de acero por mayor valor	Consumidor final debe pagar mas
Mini laminadoras ganan competitividad sobre sus competidores domésticos de industria integradas	Trabajadores de industria manufacturera
Países exportadores de acero excluidos de la medida.	El comercio internacional se reciente por medidas proteccionistas, genera desconfianza
Productores de acero excluidos que pueden elevar sus precios hasta casi equiparar el arancel de 30% <i>Quota rents</i>	Otros mercados son afectados por mayores precios
	Industria del acero posterga ajuste por continuo esfuerzo de influencia en poder político
	Industria manufacturera de acero se aumentan sus costes



Fuente: IISI worldsteel.org

En el gráfico anterior se puede apreciar que existen ciclos similares en la producción del acero mundial, los meses de febrero del período 2001-2003, muestran una baja

importante, lo que probablemente se debe a razones estacionales de temporada de invierno en el hemisferio norte, y en cada caso, luego de una recuperación en marzo vuelven a disminuir los volúmenes en abril, aunque más levemente, con un consiguiente aumento en mayo y una caída en junio. En el año 2002, se aprecia una mejoría a partir del mes de julio (aquí se diferencian los tres años) y luego en el mes de octubre, en todos los años se alcanza un máximo de producción, para descender hasta fin de año. Con ello, puede observarse que todo comentario sobre los efectos de salvaguardias, no puede eludir las consecuencias estacionales que refleja la producción mundial del acero en los períodos analizados.

Es complicado establecer con exactitud los efectos, ya que no siempre se puede concluir que los efectos analizados se deben únicamente al empleo de las salvaguardias. Es decir, asilar los efectos como si existiera una causa única, es un sistema más cercano a lo especulativo.

Hay, en todo caso, diferentes maneras de apreciar las consecuencias de las salvaguardias aplicadas por EEUU sobre el acero. Cuál es la pérdida de bienestar que generaron las salvaguardias? Claro está, que la respuesta depende del criterio que se emplee en definitiva para la medición.

Según el modelo utilizado por la USITC (CGE), la pérdida neta de bienestar es de sólo US\$42 millones anuales. Sin embargo, sus cálculos no serían correctos, la mayor parte de los beneficios van para el gobierno americano en la forma de aumentos de recaudación arancelaria de US\$650 millones, pero su estimación no consideró una confirmación de realidad (*reality check*). En los siguientes doce meses de la aplicación de la medida, el servicio de aduanas recolectó US\$581 millones en derechos de importaciones de acero, lo que representa un incremento de US\$294 millones (menor a la mitad estimada por USITC). Ello haría suponer que las salvaguardias afectaron al mercado del acero en una manera más profunda que las estimaciones hechas por el USITC. Dicho organismo, consideró que el precio promedio del acero en EEUU aumentaría en 0.94% como resultado de las salvaguardias, sin embargo, Hufbauer y Goodrich ¹²⁹estiman que el

¹²⁹ G.Hufbauer & B.Goodrich; Next Move in Steel Revocation or Retaliation, Internacional Economics Policy Briefs, Octubre 2003 pág 10.

aumento promedio del precio del acero es de entre 1.3 a 5.1%, con una media estimada de 3.3%.

El USITC, por su parte, constató que las pérdidas en el mercado laboral norteamericano fueron negativas de US\$386 millones (ello representaría 12.000 trabajadores), ello según Hufbauer y Goodrich, está subestimado y, asumiendo el supuesto de un efecto promedio, en el precio de 3.3%, la pérdida de empleo sería de 43.000 puestos de trabajo anuales. La mayor parte de dicha pérdida, sería un efecto en reducción de horas de trabajo, más que en empleos directos.

El componente final de la pérdida de bienestar, es las ganancias de capital, las pérdidas netas de ganancias fueron de US\$294, aunque también estarían subestimadas.

Hay apreciaciones, que las eventuales ventajas para el empleo en el sector del acero, son largamente superadas por las pérdidas de empleo en industrias que requieren del acero para sus actividades, 26.000 empleos perdidos en los primeros doce meses de imposición de los aranceles (Hufbauer y Goodrich) y hasta 74.500 empleos perdidos (Francois y Baughman), una disminución del ingreso de capital de los usuarios del acero de US\$601 millones en comparación al ingreso de capital de los productores de acero de US\$240 millones.

Las importaciones de acero a EEUU, desde los países afectados por las salvaguardias han disminuido, aunque dichas importaciones menores se han, parcialmente, compensado por aumentos de importaciones de países que se encuentran exentos del arancel adicional, principalmente de países miembros del NAFTA (Canadá y México). Las salvaguardias mantuvieron los precios del acero elevados, incluso cuando la industria doméstica aumentó su producción.

Desde la aplicación de la medida de salvaguardia, siete compañías productoras de acero norteamericanas fueron a la quiebra (Birgmingham Steel, Cold Metal Products, Bayou Steel, Kentucky Electric Steel, EvTac Minino, Weirton Steel y WCI Steel). En el segundo trimestre de 2003, las ganancias antes de impuestos de la industria, como porcentaje de las ventas fue de -2.3%, ello representa una pequeña mejora sobre las pérdidas previas a las salvaguardias. Sin embargo, como la industria se mantiene sin beneficios a pesar de las salvaguardias en aplicación, se requiere la continuación del proceso de consolidación.

La estimación de Hufbauer y Goodrich,¹³⁰ es que el aumento de un 1% en la tasa de los aranceles a la importación de acero en EEUU, produce una disminución en el valor de las importaciones de un 2%, como respuesta a la alteración del arancel.

Si bien el efecto primario de las salvaguardias es elevar los costes de las empresas rivales extranjeras, también el mayor coste se traslada a los competidores en el mercado doméstico. En las industrias de acero cuya estructura es de integración vertical. En el caso del acero, las empresas dependen de sus insumos y su coste para su producción, por ejemplo US Steel y Nucor, produce internamente casi todo su abastecimiento necesario, en cambio, AK Steel y California Steel deben adquirir gran parte de su abastecimiento en el mercado. Los aranceles que aplicó el gobierno norteamericano afectaron a toda la cadena de productos, incluso a un producto vital como los planchones de acero, que no se encuentra disponible en el mercado doméstico en EEUU. J. Durling y T. Prusa,¹³¹ plantean que la estrategia de algunas empresas productoras de acero en EEUU, fue aumentar el coste de sus rivales, ya que los aranceles sobre los planchones aumentan los costes de las laminadoras, más que los de las firmas integradas y especialmente las mini laminadoras. La asimetría en el efecto, es lo que genera una estrategia. Hay en primer lugar un efecto distributivo las empresas que tienen menores costes laborales por horas mini laminadoras se ven beneficiadas por sobre las empresas tradicionales de laminadoras integradas.

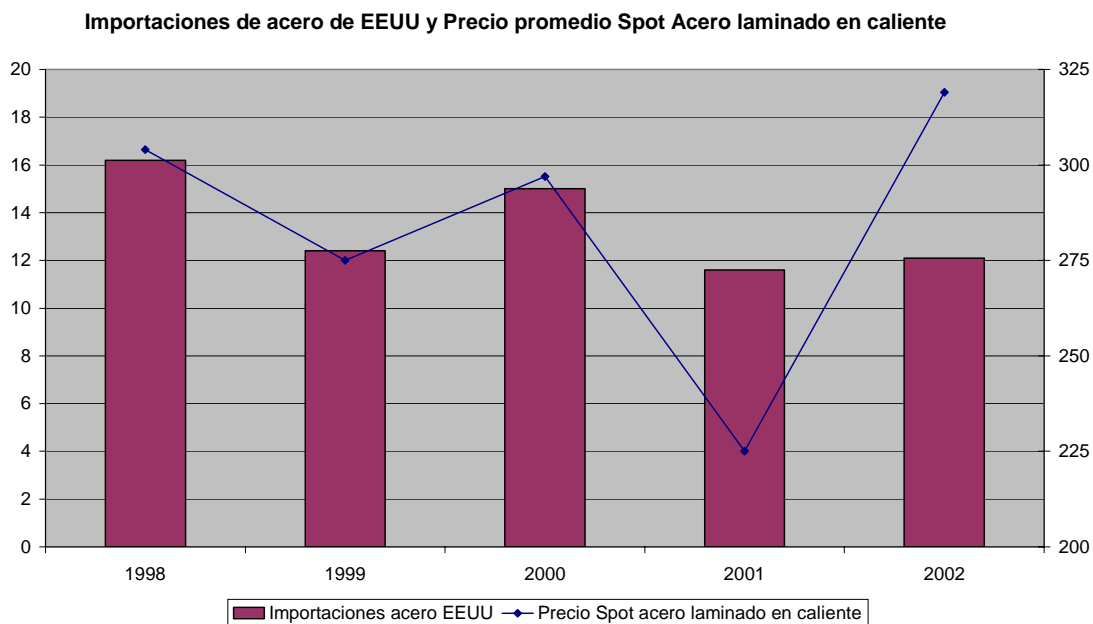
Los planchones y palanquilla *billets* son fundidos del acero líquido, se les llama acero semi-terminado, no han sido suficientemente procesados para tener un uso comercial real. Las industrias integradas tienen costes fijos muy altos, lo que incentiva que maximicen los rendimientos, de manera de disminuir sus costes promedios del acero producido (por economías de escalas).

Las mini laminadoras supusieron un cambio en el modelo tradicional de producción del acero, por los EAF horno de arco eléctrico (*electric arc furnace*), ellas utilizan electricidad para fundir chatarra de acero y unidades de acero virgen, en vez de hacer materia prima de acero. Al eliminar el tiempo, los costosos procesos de hacer materia

¹³⁰ G.Hufbauer & B.Goodrich; Next Move in Steel Revocation or Retaliation, Internacional Economics Policy Briefs, Octubre 2003 pág 15.

¹³¹ J. Durling y T. Prusa, Using safeguard protection to raise domestic rivals' cost; Japan and the World Economy 15(2003) pág 47-68

prima de acero, las mini laminadoras pueden producir más rápido y a menores costes que las industrias integradas, pueden localizarse cerca de sus clientes y minimizan sus costes de transporte. Las empresas tradicionales de laminadoras han sobrevivido mediante la especialización de sus operaciones en un segmento de producto que las mini laminadoras eran tradicionalmente incapaces de producir acero laminado plano (*flat-rolled steel*) productos como paneles de automóviles, metales exteriores en aplicaciones de hogar, hoy considera un 95% de las ventas de los mill integrados. El Acero laminado plano, *Flat-rolled steel*, conforma un 70% de consumo de acero. A partir del año 1989, la tecnología permitió que las mini laminadoras produzcan acero laminado plano *flat-rolled steel*, el ahorro de costes de inventario para las mini laminadoras, ya que los planchones son inmediatamente laminados en caliente, les ha hecho ganar importantes cuotas de mercado (27% del flat-rolled en 2002).



Fuente: Wall Street Journal Europe 26.8.03

	2003 aranceles de importación acero y hierro*											
	Japon	Canada	US	EU15	Taiwan	Sud Afr.	China	Indonesia	Brasil	Argentina	Egipto	India
Estd. Promedio	0,6%	1,0%	1,0%	1,2%	4,2%	5,0%	7,4%	9,2%	13,2%	13,5%	18,5%	25,0%
Maximo	6,3%	8,0%	12,5%	7,0%	11,5%	30,0%	30,0%	25,0%	21,5%	24,5%	40,0%	25,0%
Source: Market Access Database (3rd countries), OJ L290/2002												

Costo Comparativo de Hoja(*thick*)Planchones 1999¹³²

País	Costo x ton (US\$)	Costo comparado a EEUU %
EEUU	247	
Canadá	205	-17
Japón	198.75	-20
CE	184	-26
Corea	166.25	-33
Brasil	141	-43

Queda claro, al observar el cuadro, que otros países producen planchones a costo mucho menor que en EEUU y resulta por ello más barato para las empresas norteamericanas comprar, que producir los planchones que requieren para su industria. Las mini laminadoras compran los planchones en el mercado abierto, al importar los planchones hay un ahorro de costes para las láminas. En definitiva, por las ganancias de mercado de las mini laminadoras han sido confinada a productos de categoría de commodity (*commodity-grade*), no se hace necesario que la empresa haga su propia materia prima. Las industrias domésticas integradas nunca ofrecen cantidades comerciales de planchones con regularidad, prefieren procesar los planchones como rollos, en productos de mayor valor agregado antes de vender el acero, tampoco tienen incentivo de permitir a sus rivales competir por rebajar los márgenes de venta, las nuevas firmas requieren

¹³² Barnett 2000, citado por J. Durling y T. Prusa, Using safeguard protection to raise domestic rivals' cost; Japan and the World Economy 15(2003) pág 52

planchones gruesos, por lo que las mini laminadoras no son proveedores potenciales, de modo que las industrias laminadoras (*rollers*) dependen casi enteramente de los planchones (*slabs*) importados.

El aumento de las importaciones de planchones fue uno de los hechos más notables en los productos investigados.

Los trabajadores del acero pretendían que los aranceles se aplicaran tanto a los planchones como al *pig iron* (lingotillo de arrabio), las mini laminadoras, por su parte, preferían excluir el *pig iron* ya que formaba parte de su proceso productivo, la posición de las industrias de rodillos (*rollers*), fue excluir los planchones. Las mini laminadoras ni producen ni consumen el tradicional *thick* planchones, sin embargo, el sector, liderado por Nucor, presionaron para que todos los planchones fueran incluidos en la medida, ya que teniendo una tecnología alternativa, no produce ningún impacto en sus productos, pero eleva el coste de los rivales. La medida aplicada por el presidente Bush, favoreció a las mini laminadoras a expensas de las mills que se basan en planchones importados, incluyó los planchones (*slabs*) y excluyó el lingotillo de arrabio *pig iron*. De esta manera, al aumentar los costes del planchones, puso a las laminadoras integradas en una desventaja competitiva, el efecto es que las mini laminadoras se expandirán su producción y la inclusión de la medida sobre los planchones no beneficia tampoco a los trabajadores del acero, sino que muy probablemente, puede generar pérdidas en los puestos de trabajo en las firmas afectadas. La medida termina siendo una elección del gobierno entre ganadores y perdedores en el mercado doméstico, en vez de promover el bienestar general de la industria.

El efecto del aumento de los costes de producción, es el aumento en la producción total y la empresa con menores costes laborales unitarios (mini laminadoras requiere una hora-hombre para producir una tonelada de acero), expandirá su producción a expensas de las empresas con mayores costes laborales (industria integrada requiere de cerca de cuatro horas-hombre para producir una tonelada de acero). La industria con tecnología alternativa (mini laminadoras), se beneficia aparentemente, como relativamente más eficiente que en una situación de libre comercio, los aranceles no tienen impacto en sus costes, pero aumenta los costes de sus competidores domésticos, poniéndolos en desventaja comparativa.

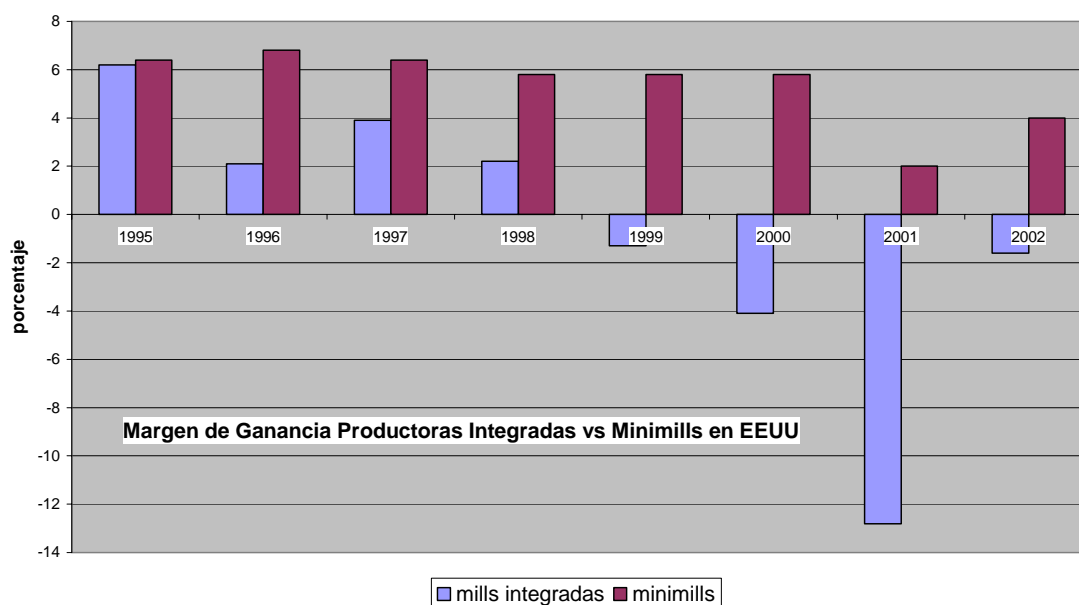
El efecto laboral es evidente, empresas con menores costes laborales tenderán a beneficiarse, lo que desincentiva la contratación y los peores resultados de las empresas integradas puede generar mayor desempleo en el sector del acero de industrias laminadoras integradas.

Algunos precios de productos de acero tuvieron alzas mayores de las esperadas, the Motor and Equipment Manufacturers Association, solicitó en marzo de 2003 una revisión de los aranceles, declarando que las salvaguardias tenían un impacto negativo para los consumidores. Para conocer con certeza, cuál es el impacto de las salvaguardias en el acero ello dependerá del producto específico y las particulares condiciones bajo las cuales se vende. Por ejemplo, el precio de mercado *spot* casi se duplicó en el año 2002 (US\$220 a US\$400 por tonelada), el precio promedio de hot-rolled sheet basado en el **Producer Index** aumentó un 30% (US\$80 por tonelada)¹³³. Según estimaciones de Hufbauer y Goodrich, el promedio de los precios del acero aumentó un 8,4% entre el primer y el tercer trimestre de 2002. Su modelo regresivo indica que cada 10% de aumento de los aranceles produce un aumento en casi un 7% del precio promedio del acero. Sin embargo, con la exclusión de productos de acero inicialmente considerados en la medida de salvaguardia, ellos determinaron que los aranceles aumentaron el precio promedio de todos los productos de acero en los primeros tres trimestres de 3,3% (entre 5,1 y 1,3%). Pero, este aumento que no parece importante, puede tener graves efectos en las empresas consumidoras de acero que enfrentan competencia externa, cuyas empresas competidoras, pueden comprar acero a mejores precios en el mercado externo.

Los mayores precios no impidieron que varias industrias de acero integradas, fueran a la quiebra, debido a que sus costes promedios eran todavía mayores que los mayores precios del acero que se habían alcanzado.

Por otra parte, el índice de precios de acero **Dow Jones** en el mismo período de los tres primeros trimestres de 2002, perdió un valor equivalente al 27,7% (más que el índice general de las industrias). El resultado, después de impuestos de la industria norteamericana del acero como un todo, igual habría tenido una pérdida (en los tres primeros trimestres registró pérdidas de US\$800 millones).

¹³³ Hufbauer & Goodrich; Steel policy The Good the Bad and the Ugly. International Economics Policy Brief. January 2003, pág 7

Fuente SEC¹³⁴

El margen de utilidad se deterioró un 5,5%, debido al cambio en la producción de acero. Los márgenes operacionales de las industrias de acero integradas no alcanzaron a ser positivos en el año 2002, aunque recuperaron más de un 10% de sus pérdidas.

Las mini laminadoras, al ser más eficientes, han expandido su capacidad de producción quitando cuota de mercado a las productoras integradas, que son más intensivas en mano de obra, las que a su vez, tienen comparativamente muy alto coste, en el mercado mundial.

No puede negarse que las previsiones iniciales sobre las devastadoras consecuencias de las salvaguardias de EEUU, no se dieron de la manera estimada, ello puede deberse al concurso de diversas circunstancias:

1. El hecho que EEUU, a los pocos meses flexivizó su postura inicial, fundamentalmente por presiones de UE, redujo la lista de productos afectados.
2. Paralelamente con la aplicación de las medidas de salvaguardias, la demanda de China por el acero mantuvo un crecimiento exponencial (hoy contabiliza cerca del 30% del consumo total del mundo).

¹³⁴ Hufbauer & Goodrich; Steel policy The Good the Bad and the Ugly. International Economics Policy Brief. January 2003, pág 10

3. La industria norteamericana del acero, sufrió un proceso de consolidación, iniciado por las numerosas quiebras de industrias productoras.

Coste Laboral Unitario

Coste laboral unitario comparación 1999	Dólares por tonelada de acero bruto
Brasil	69
Corea	79
Argentina	82
Canadá	123
UE (15)	138
EEUU	155
Japón	186
Alemania	200

Fuente CEP

Efectos en el Mercado Europeo¹³⁵

La rentabilidad de los productores europeos se ha visto en aumento, conjuntamente con los mejores precios mundiales del acero. Los principales productores europeos han superado visiblemente a sus competidores de EEUU, durante la vigencia de las medidas. Arcelor, el productor de acero más grande del mundo, observó aumentos en sus beneficios brutos de €301 millones a €641 millones a partir del 1er trimestre de 2002: al 1er Trimestre del 2003, a pesar de retornos planos, menores despachos y un declive en la demanda. Los márgenes operacionales del acero plano-rodado se elevaron a desde el -0.9% a 7.8% en el mismo período. Este aumento masivo, en beneficios brutos, se debió esencialmente, a precios promedios de venta mucho más altos en el sector del acero plano de carbón, pero también a los controles y sinergias. Los envíos de productos acabados,

¹³⁵ Frederic Jenny, Vice President of the French Competition Authority and Chairman of the WTO Working Group

rollos planos, fueron reducidos en 4%, esta evolución se produjo debido a una importante baja en envíos en la industria general. De la misma manera, los beneficios de ThyssenKrupp aumentaron después de la eliminación de la sección 201, por la alza de los precios, que se dio más rápidamente en Europa que en los Estados Unidos. Los ingresos operacionales de todas las operaciones de acero fueron de unas pérdidas en el 1er trimestre de 2002 de €39 millones a unos beneficios de €139 millones, en el 2º trimestre 2003. Este efecto se debió principalmente, al negocio del acero de carbón. En el segundo cuarto del calendario de 2003, los beneficios del acero de carbón se elevaron de €60 millones a €96 millones, ello a pesar de la disminución de los retornos.

Cómo explicar el desempeño europeo;

Los productores europeos, a diferencia de sus contrapartes americanas, podía ejercer poder de mercado al subir los precios por sobre niveles competitivos, por lo menos temporalmente, una vez que la section 201 fuera removida. Este ejercicio de poder del mercado fue incitado por una serie de acciones y de acuerdos comerciales con sus vecinos del este, la integración vertical en productos de valor añadido y la distribución, y "arreglos informales", que limitaban el abastecimiento importado.

Los productores europeos ejercitan "disciplina de la oferta", para reducir la competencia de los precios de los elementos principales que apoyan precios europeos más altos son la dominación del mercado de laminados planos por cuatro productores. Arcelor, ThyssenKrupp, Corus y Riva, están entre los diez mayores productores de acero en el mundo. La asociación de consumo de acero más grande de Europa ha indicado: Otro factor relevante es la concentración de aumento en el lado de los productores de acero... Tememos que la fusión de algunos de los principales productores de acero europeos con Arcelor haya reducido claramente la competencia del precio dentro del EU y pueda haber facilitado los recientes aumentos de precio.

Hay protecciones que benefician a los productores europeos:

Los productores europeos han impuesto con éxito las barreras comerciales a las importaciones de acero para aumentar precios y lo beneficioso más allá de los niveles del mercado mundial. Estas barreras, que se adaptado a requisitos particulares para los países que son el objetivo, inclusive mediante restricciones cuantitativas, acuerdos de precios y otros obstáculos negociados o impuestos contra las importaciones de Rusia, de Europa

Oriental, y de las ex -repúblicas soviéticas. Además, en el año 2002 se impusieron restricciones adicionales por EU en importaciones mediante el empleo de contingentes de arancel-tarifa, directamente en respuesta a la acción section 201 de EEUU. Estas restricciones permitieron que EU volviera su balanza comercial positiva con el resto del mundo para los productos de acero acabado.

Estas prácticas restrictivas también permitieron que los productores de acero europeos subieran precios internos más allá que sus contrapartes de norteamérica, y evitaron la necesidad de medidas adicionales de retorsión contra las medidas de EEUU. Estas restricciones no fueron inadvertidas por los consumidores de acero europeo: Los usuarios de acero en EU están experimentando drásticos aumentos de precio del acero desde marzo de 2002. Un aumento tan agudo del precio, en un período del tiempo corto, es muy excepcional y excede lo que estudios de mercado e incluso productores de acero habrían considerado razonable en febrero de 2002. Para los usuarios de acero es muy difícil comprender esta evolución del precio, en un período del descenso general de la economía y las difíciles circunstancias del mercado para la mayoría de los agentes económicos.

Ferrostaal

Según el reporte de Ferrostaal (empresa internacional de intermediación acero), el crecimiento del mercado del acero en el año 2002, promedió un 6,4% a 886 millones de toneladas de acero crudo y un aumento aproximado de la demanda mundial de 1,2% a un total de 607 millones de toneladas, ajustadas por la demanda de China, que aumentó su producción en 20% a 182 millones de toneladas y su demanda por acero crudo de un 15% a 195 millones de toneladas.

La influencia negativa de las restricciones de la competencia y la política industrial. Las medidas aplicadas por EEUU (Section 201), activaron una ola de medidas similares en otras zonas como UE y China. El precio aumentó en EEUU, esencialmente, como

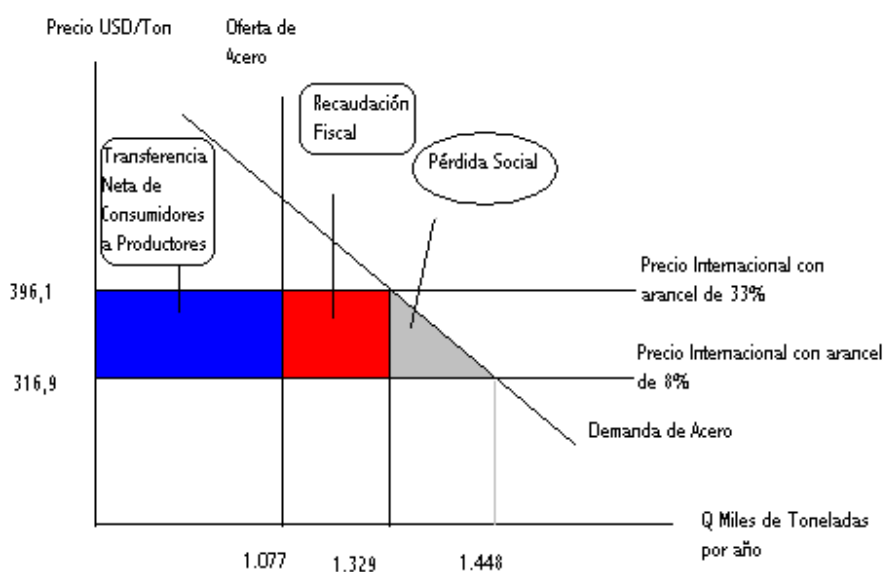
consecuencia de las medidas de protección de las importaciones y no como consecuencia de un aumento en la demanda. En el cuarto trimestre, los precios declinaron considerablemente, muy en particular, en el campo de los productos planos (*flat*). De la misma manera, aumentos considerables de los precios en Europa y Asia, fueron causados por los precios de la chatarra (*scrap*) y también por la aceleración de las importaciones de China.

Los resultados de Ferrostal en el 2002: aumentaron las ventas en 3%, hasta 3 millones de toneladas con retornos de €1.041 millones. Los buenos resultados del año anterior no se mantuvieron debido al declive de las importaciones de EEUU y Canadá, como el tipo de cambio US\$/€ lo que disminuyó las ventas en 17%.

CAPÍTULO VI

Salvaguardias en Chile: Salvaguardias al Acero y Grupos de Interés

Luego que el Presidente Bush determinara la aplicación de tarifas entre 8% y 30%, durante tres años a las importaciones de acero proveniente de distintos países, ello forzó a que países productores que exportaban su acero a Estados Unidos, debieron buscar nuevos mercados para redirigir lo que no podían vender en el país del norte, con el consiguiente aumento en la oferta de acero y caída en su precio en el resto del mundo. Por esta razón, los productores nacionales de acero se vieron amenazados ante menores costos de los importadores y solicitaron la aplicación de una salvaguardia como medida de protección a la industria local ante la Comisión Nacional de Distorsiones. Esta medida consiste en aplicar un 25% de arancel adicional al ya existente, es decir, subir el arancel de un 8% a un 33%, a todos aquellos productos de acero importados y que compiten con los elaborados por la industria nacional.



La pérdida social, según estimaciones, ascendería a US\$ 4,7 millones anuales en el corto plazo y a US\$ 14 millones anuales, en el largo plazo. Esta pérdida no considera las distorsiones que generan estas medidas en otros mercados relacionados con el acero, al crear en ellos condiciones de mercado fuera de equilibrio. Aun más, estas pérdidas no contemplan el efecto negativo que hay en el resto del sistema económico, que tiende a pedir medidas ineficientes que compensen las salvaguardias aplicadas por EEUU; las salvaguardias, incentivan así una costosa cadena de peticiones de distintos grupos de interés.

Los cálculos que explican la transferencia de excedentes de los consumidores a los productores y, en menor medida al Estado (vía una mayor recaudación arancelaria), son los siguientes:

- a) En el año 2001, la producción doméstica de acero fue de 1,07 millones de toneladas y las importaciones fueron de 0,37 millones de toneladas, con un precio medio de US\$ 317 por tonelada. El 80% de esta producción doméstica fue abastecida por CAP (Compañía de Acero del Pacífico).
- b) En el corto plazo, suponiendo una oferta de acero perfectamente inelástica y una elasticidad precio de la demanda de $-0,33$ (es decir, si sube el precio del acero en 10%, disminuye la cantidad demandada de acero en 3,3%) la pérdida social generada por la salvaguardia alcanzaría a US\$ 4,7 millones al año, la recaudación fiscal a US\$ 20 millones y la transferencia a los productores a US\$ 85 millones, perdiendo por lo tanto los consumidores, del orden de US\$ 110 millones anuales. Las importaciones de acero caen a 0,25 millones de toneladas, manteniendo la oferta doméstica constante.
- c) En el largo plazo, también con una oferta inelástica, considerando una elasticidad precio de la demanda por acero de -1 , dado que aumenta la sustitución entre los distintos bienes, la pérdida social es significativamente mayor, llegando a US\$ 14,3 millones al año, la recaudación fiscal cae a US\$ 0,7 millones y la transferencia a los productores permanece en US\$ 85 millones, perdiendo en este caso los consumidores US\$ 100 millones anuales. Las importaciones son prácticamente nulas.
- d) Cabe destacar que el monto de la transferencia que se da desde los consumidores hacia los productores nacionales – representados principalmente por la CAP– equivale a US\$

85 millones, cifra que corresponde a un 25% de las ventas de producción doméstica en el año 2001 (el 25% de arancel adicional).

Sin embargo, el efecto de la salvaguardia en el propio mercado del acero sería ínfimo comparado con la onda nociva que genera sobre otros sectores de la economía por la negativa señal que estaría dando la autoridad, pues dejaría la puerta abierta para que otros grupos de interés tales como agricultores, manufactureros, comerciantes, banqueros o cualquier industria nacional trate de hacer presión sobre las autoridades para proteger sus intereses, argumentando que enfrentan precios poco favorables, competencia desleal o importaciones subsidiadas.

Este el tipo de sectores tiende a pedir distorsiones en su favor, ya que tiene elasticidades de demanda y oferta relativamente bajas, con un menor costo social de las medidas.

En noviembre de 2001 Garedau Aza y CAP solicitaron la aplicación de una medida de salvaguardia de 35% a una serie de 24 productos de acero, argumentando que dichos productos comparten tendencias comunes en la evolución de los precios internacionales y que el mercado del acero atravesaba por una crisis que amenazaba la industria chilena. En una primera investigación, la Comisión de Distorsiones rechazó la petición, por lo que se llamó a una segunda audiencia, en la que el Gobierno Chileno resolvió aplicar una sobretasa arancelaria ad-valorem de 10% a las importaciones de dos productos derivados del acero: rollos y planchas laminados en caliente y alambrón. La medida finalmente se extendió por un año. Los precios de los productos que fueron afectados, mostraban más bien una variación cíclica, más que una tendencia a la baja.

El mayor beneficiado fue CAP, ya que produce a nivel nacional el 100% de rollos y planchas laminadas en caliente, participando con Gerdau en la producción del alambrón.

Por otro lado, el efecto de la salvaguardia en el propio mercado del acero (afectaría aproximadamente al 26% de los ingresos totales de la industria, según cifras a septiembre de 2001), ello sería menor, comparado con la onda nociva que genera sobre otros sectores de la economía la negativa señal que está dando la autoridad.

Compañía de Acero del Pacífico Chile (CAP)

Cabe mencionar que según las normas de la OMC, los países de menor desarrollo (LDC), cuyas exportaciones de acero representan menos del 3% del total de las importaciones del país comprador, están excluidos del efecto de salvaguardias. Este es el caso de Chile con respecto, por ejemplo, a sus exportaciones al mercado de EE.UU. Entonces, el efecto no fue en las exportaciones de esta empresa a EE.UU, sino en las variaciones del precio por una parte y la mayor presión de importaciones de acero a Chile, que buscaron nuevos mercados alternativos a EE.UU.

Aunque con retraso, provocado por las realidades del mercado doméstico que al iniciarse el año estaba saturado, con ofertas de acero importado y exceso de existencias, el desempeño de CAP ha exhibido una tendencia consistente con el desenvolvimiento de la industria a nivel mundial.

Los desequilibrios experimentados en los últimos años entre la oferta y demanda mundiales de acero, llevaron sus precios al nivel más bajo en 20 años, hacia fines de 2001. Tal fue el perjuicio, que ello causó en el negocio, que a los cierres de plantas, fusiones de compañías e interrupción de nuevos proyectos de ampliación de capacidad, se unió la imposición de protecciones gubernamentales en los más diversos mercados, partiendo por EE.UU., siguiendo con la Unión Europea y extendiéndose a numerosos otros países.

Aunque las salvaguardias, fueron introducidas en Chile en Julio del año 2002 y que expiraron en Julio de 2003, durante su implementación tuvieron un efecto muy limitado, pues ellas sólo abarcaron el alambrón y cierto tipo de rollo laminado en caliente, representativos de menos de un 7% del acero producido por CAP.

Los ajustes en la oferta de acero, más el efecto de las salvaguardias y la gran actividad económica experimentada por China, impulsaron favorablemente los precios internacionales durante el año 2002, situación que con retraso, provocado por las realidades del mercado doméstico, se ha ido instalando en Chile desde la segunda mitad

de 2002, percibiéndose con mayor intensidad durante el año 2003 y continuando mucho más fuerte hacia el año 2004.

GERDAU

Para Phillip Casey, President y CEO de Gerdau Ameristeel: Resultados del período 2002¹³⁶.

La section 201 de salvaguardias, no ha generado ningún cambio material en el balance de oferta/demanda doméstica o en los precios de productos de acero largos. La declinación en la actividad económica de EEUU y la demanda de acero relacionada ha sido paralela a la reducción en la oferta de productos de acero largos importados. El agudo aumento en los precios y la producción domésticos de productos de acero planos en el año 2002, ha generado una presión inflacionaria sobre la materia prima de chatarra.

El Grupo Gerdau Brasil declaró en su página web que no sufriría ninguna pérdida directa como resultado de las medidas proteccionistas de EEUU. La filial de Gerdau en EEUU opera con total independencia y no requiere aportes de acero semi-terminado. El grupo tiene cinco plantas en EEUU con una capacidad instalada de 2,8 millones de toneladas métricas anuales. Asimismo, las exportaciones de Gerdau Brasil de cable a EEUU terminaron en el año 2002, ya que el producto estaba siendo redirigido a otros mercados, como resultado de medidas proteccionistas previas. En el año 2001, el volumen de cable de alambre (*wire rod*), despachado a EEUU representó menos del 8% del total de exportaciones de 1,1 millones de toneladas métricas.

Las ventas totales alcanzaron 5,9 millones de toneladas métricas, representando un crecimiento del 43%, dicho aumento se debe a la incorporación de nuevas unidades en EEUU, resultantes de la fusión con Co-Steel en la segunda mitad del 2002 y la

¹³⁶ GERDAU AMERISTEEL Announces 2002 Results pag 3. www.gerdauameristeel.com.

recuperación de la capacidad de producción de Açominas, localizada en Ouro Branco, estado de Minas Gerais, Brasil.

ASIMET (Asociación Gremial de Empresas Metalúrgicas de Chile)

- Las empresas Compañía Siderúrgica Huachipato y Gerdau Aza, solicitaron una medida de salvaguardia de 25%, para 24 partidas de productos de acero. Ello, implicaría sumar 25% a su arancel de importación.
- Adicionalmente, estas empresas han solicitado la imposición de una medida de salvaguardia provisional, lo cual significa aplicar esta medida durante el proceso de investigación, antes que la Comisión dé su veredicto, el que tarda alrededor de 90 días.

La posición general de la industria fue contraria a una medida de salvaguardia chilena:

- Porque en el mercado del acero, no se cumple ninguno de los requisitos exigidos en la ley para aplicar salvaguardia, no existiendo fundamentos para implementar esta medida.
- Porque pone en peligro la subsistencia unas 900 empresas manufactureras metalmecánicas, medianas y pequeñas, establecidas a lo largo de todo el país.
- Porque amenaza la estabilidad más de 100.000 empleos directos.
- Porque atenta directamente contra el dinamismo exportador de manufacturas con valor agregado, espacio merecidamente conquistado, y amenaza con la pérdida de mercados internacionales que costaría muchos años recuperar.

- Porque Chile retrocedería varias décadas en su estrategia de desarrollo y en las reglas macroeconómicas establecidas, afectando con ello su credibilidad internacional.
- Porque pone en peligro el éxito de las negociaciones que se realizan actualmente para alcanzar los tratados de libre comercio con EE.UU. y la Unión Europea.
- Porque afectan además, a los sectores vivienda, agroindustria y otros, poniendo en peligro las metas de crecimiento de nuestro país para el presente año.
- Las empresas que han solicitado la salvaguardia, en su conjunto, generan una cifra cercana a 3.000 empleos directos, exportaron US\$39 millones el año 2000 y no generan más del 9% del valor agregado del sector metalúrgico y metalmecánico, representado por Asimet.
- Una medida de salvaguardia, afecta a todas las empresas metalmecánicas, fabricantes de manufacturas que utilizan el acero como materia prima, puesto que todos los productos que elaboran son transables y sus precios vienen determinados internacionalmente. Por ende, un alza en sus costos derivada de una salvaguardia a los insumos de acero, difícilmente puede ser traspasada a precios, afectando su capacidad de competir, tanto en el mercado nacional como internacional. En muchos casos, la salvaguardia implicaría que estas empresas se vieran obligadas a discontinuar la producción y comenzar a importar productos terminados.

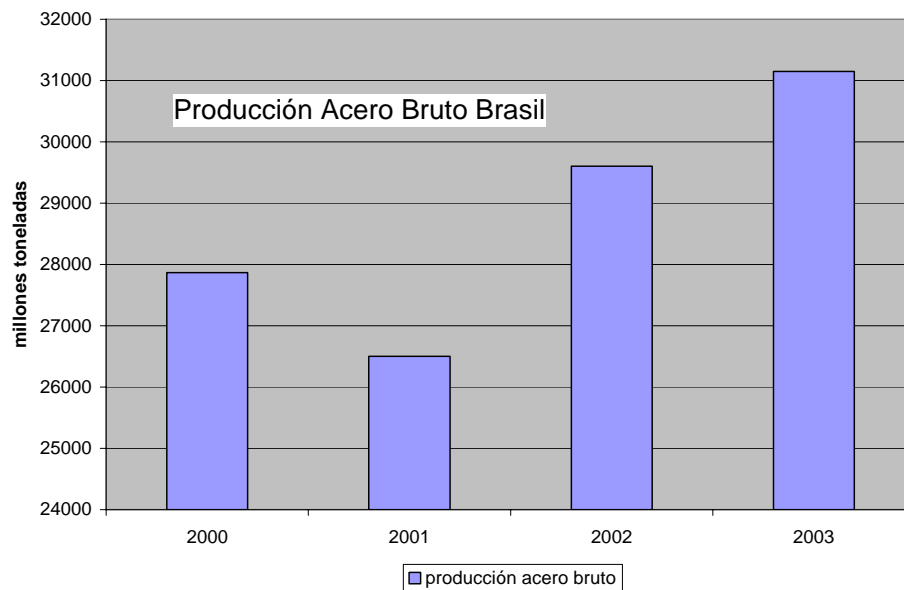
En el país, existen alrededor de 961 empresas metalmecánicas, las cuales dan empleo directo a alrededor de 100.000 trabajadores, de acuerdo a antecedentes del INE, exportaron US\$660 millones el año 2000 y producen el 45% del valor agregado de todo el sector metalúrgico y metalmecánico.

Lo que resulta más crítico, es que de aquellas empresas afectadas, 716 son pequeñas y medianas (con ventas inferiores a UF 100.000 por año), las cuales emplean a 40.000 trabajadores directos, tienen menores holguras financieras y trabajan con márgenes más estrechos, haciéndoles más difícil enfrentar alzas en sus costos.

Gobierno de Chile

En abril de 2002, se publicó en el Diario Oficial de Chile, el aviso de inicio de investigación por parte de la Comisión de Distorsiones (autoridad investigadora), se inició por oficio, considerando el nuevo escenario que vive el mercado mundial del acero, a partir de las medidas de emergencia adoptadas en un conjunto de países productores y cuyo impacto en la rama de la producción nacional aún no era posible ponderar en toda su extensión, además de los antecedentes reunidos hasta la fecha en el mercado. La autoridad consideró que el aumento de las importaciones en términos absolutos y en relación con la producción nacional e indicios de daño o amenaza de daño en producción, precios domésticos y empleo.¹³⁷

¹³⁷ Notificación de inicio de proceso de investigación al Comité de Salvaguardias G/SG/N/6/CHL/*

Brasil

Fuente: IBS Instituto Brasileiro de Siderurgia

Benjamin Steinbruch, presidente Compañía Siderúrgica Nacional de Brasil, estima en US\$500 millones y unos 10.000 empleos, el costo por líneas de producción que no se abrieron por causa de la medida de salvaguardias de EEUU. Lo que hizo inviable las ventas a EEUU. La sobretasa en total fue de 43%, “en ese sentido sería más preciso hablar de cierre del mercado americano que de una sobretasa”.¹³⁸

En el caso de Brasil, uno de los principales productores de acero del mundo, las medidas norteamericanas afectaron gravemente a la industria y, de inmediato, surgieron presiones para adoptar medidas de salvaguardias como protección. En el los primeros cuatro meses del 2002, la producción de acero descendió casi un 2%¹³⁹. Entre enero y abril de 2002, la

¹³⁸ Folha de Sao Paulo, domingo 18 de enero de 2004.

¹³⁹ Revista América Economía 28 de Junio de 2002.

producción de laminados se redujo un 4,5%, en relación con el mismo periodo de tiempo del año anterior y se cifró en 5,9 millones de toneladas, contra 6,1 de los mismos meses de 2001. Unos datos parecidos se observan en la producción de hierro primario, que es el que se obtiene directamente de los altos hornos, todavía con impurezas antes de ser convertido en piezas de acero.

Pérdidas de Comercio Estimadas por el IBS (Instituto Brasileño de Siderurgia)

Brasil fue afectado por las medidas de salvaguardias en cinco categorías de productos: placas, chapas gruesas, laminados en caliente, laminados en frío y chapas galvanizadas. En los demás productos, Brasil quedó excluido de la aplicación de la medida en razón de la cláusula 9.1 del acuerdo de salvaguardias de OMC, que exime países en desarrollo cuya participación es menor a 3%.

Los efectos en las exportaciones brasileñas deben evaluarse en dos contextos:

- i) Pérdidas Inmediatas, debido a la imposición de la medida de sobretasa y de cuotas limitativas.

- ii) Pérdidas Potenciales, en función de las perspectivas de exportaciones debido al crecimiento de mercado y a las medidas proteccionistas similares adoptadas por otros mercados relevantes (UE, China, Canadá, Chile, etc.).

Las exclusiones posteriores de 727 ítems de productos, sólo en dos casos, ambos con cuotas limitativas, que suponían ciertos tipos de placas y chapas galvanizadas, podían beneficiar a Brasil, de manera que no alteró de manera significativa las pérdidas de las exportaciones siderúrgicas inicialmente estimadas.

El IBS hizo diversos estudios para estimar las pérdidas del comercio con EEUU:

- **Productos semiacabados:** de acuerdo con las previsiones del año 2001, las exportaciones alcanzarían el año 2002 3,5 millones de toneladas, al establecerse una limitación de cuota de 2,5 millones, se perderían 1 millón de toneladas por cada año de duración de las salvaguardias (US\$220 millones anuales).
- **Productos planos:** (chapas, laminados en caliente, laminados en frío y galvanizados), la medida hizo inviable la exportaciones por un total de US\$170 millones anuales. Debe observarse que varios de estos productos se encontraban afectados por medidas y procesos de antidumping y derechos compensatorios.
- Placas: las cuotas fijadas para Brasil en el primer año, correspondieron aproximadamente a los volúmenes exportados por Brasil en 1999 a 2000.
- Chapas Gruesas, la tributación aplicada, hace inviable la exportación a EEUU.
- Laminados en caliente, afectados por sobretasas de antidumping de 41 y 43%. La aplicación de la nueva tasa arancelaria, hace inviable reiniciar las exportaciones a EEUU.
- Laminados en frío: sujeto a investigación de antidumping y CVD, se había determinado con carácter preliminar una sobretasa de 8,22 a 12,58%. La aplicación de la nueva tarifa hace inviable las exportaciones a EEUU.
- Chapas galvanizadas, las nuevas tarifas hacen inviable las exportaciones a EEUU.
- Hojas para embalaje; las nuevas tarifas hacen inviable las exportaciones a EEUU.

- Productos largos, tubos y aceros especiales: quedan excluidas por el artículo 9.1 y representar menos del 3% de las exportaciones

Pérdidas de Comercio Estimadas por ISB para los tres años:

- 2002 US\$ 290 millones
- 2003 US\$ 390 millones
- 2004 US\$ 390 millones
- Total US\$ 1.070 millones
- las estimaciones de las pérdidas, no consideraron las limitaciones al crecimiento de las exportaciones de otros productos que alcanzaron US\$ 21,3 millones en 2001.

Terminado el primer año de la aplicación de las medidas de salvaguardias por EEUU, se apreció una mejora de los precios internacionales y un fuerte aumento de la demanda de los mercados asiático, especialmente, de China. Las exportaciones totales de Brasil, crecieron de 9,3 millones de toneladas (US\$ 2,28 miles de millones) en 2001 hasta 11,7 millones de toneladas (US\$ 2,93 miles de millones) en 2002, ello producto del aumento del valor del dólar y el alza de los precios internacionales. En relación con las exportaciones de acero a EEUU, ellas se mantuvieron prácticamente en los mismos niveles, 3,2 millones de toneladas (US\$ 726 millones) en 2001, contra 3,3 millones de toneladas (US\$ 733 millones) en 2002.

- Laminados en frío: fueron objeto de investigación de AD/CVD, desde octubre de 2001 y concluida en septiembre de 2002, sin aplicarse medidas en definitiva ya que no había daño. Los tipos de cambio favorables posibilitaban la realización de negocios con EEUU, a pesar de la sobretasa de 30%, asimismo, los elevados precios y la alta demanda de China, desviaron las exportaciones hacia dicho mercado.
- Galvanizados: Brasil pudo aumentar sustancialmente las exportaciones de este producto para EEUU, favorecidos por el tipo de cambio y aumento de los precios.
- Chapas gruesas y laminados en caliente: ya eran objeto de medidas de AD/CVD, el aumento del 30% de la tasa, hicieron inviable las exportaciones.

- Placas: los atractivos precios de los mercados asiáticos, redireccionaron la planificación productiva y exportadora hacia esos mercados.

Efectos de las Medidas en USA

Debe tenerse presente, que los efectos de las medidas sobre el acero se ven reflejados a través de todo el espectro industrial. Por ejemplo, los consumidores de acero, aquellos que emplean cantidades importantes de acero como abastecimiento de su producción. En un estudio de 1998 del The Use of Commodities by Industries, el acero representa un 5.8% de los aportes intermedios no-petróleos en el sector petrolero; 18% del sector nuevas construcciones y el 5% del sector industrial y químico. La mayor parte de las firmas que se consideran consumidores de acero son pequeñas o medianas y se les considera como tomadores de precio o “*price takers*”, poseen escasa o nula influencia para lograr que sus consumidores paguen más por los productos que venden y deben hacer frente a las alzas de sus costes mediante otras estrategias, ya sea absorbiendo el coste, con menores márgenes de utilidad o, simplemente, perdieron algunos consumidores frente a los competidores extranjeros. Además de las medidas de salvaguardia, existían otras acciones de antidumping y derechos compensatorios (respecto a 11 países a finales de 2001 y 5 más a inicios de 2002), que afectaban determinados productos de acero.

Los precios de transacción del *hot-rolled sheet* fueron un 81,8% superiores en julio de 2002, que en enero del mismo año. *Cold-rolled sheet* fueron un 69,4% mayores y el precio del *hot-dipped galvanized* fue un 62,1%. Los precios pagados por los consumidores de acero en el mercado norteamericano, eran considerablemente mayores que el precio pagado por los competidores en el extranjero, ello produjo un

desplazamiento de la demanda por productos manufacturados en el extranjero por los menores precios.

Asimismo, varios millones de toneladas de acero dejaron de abastecerse en el mercado local, debido a las innumerables quiebras en el sector productor de acero¹⁴⁰. Los envíos de acero disminuyeron desde 8,6 millones de toneladas en Octubre de 2001 a 6,9 millones de toneladas en diciembre de 2001 (una caída del 19,8%). Las investigaciones del USITC sobre las salvaguardias generaron más incertidumbre en el mercado y las órdenes de los importadores se postergaron hasta ver su resultado. Sólo hasta septiembre de 2002, la oferta de acero se recuperó y los precios se nivelaron nuevamente. En mayo de 2002, los productores domésticos del mercado de EEUU abastecieron sobre el 90% del mercado, cuando la cuota más habitual está entre 80-85%.

Dos hechos importantes, el alza de los precios internos y la incapacidad de la industria siderúrgica local para satisfacer la demanda. Esta doble conjunción, hace que el mercado estadounidense sea atractivo para las exportaciones de terceros países, ello asimismo explica porqué en el mes de Abril, no obstante las medidas de urgencia, las importaciones estadounidenses han aumentado en un 6%, respecto de igual mes en el año precedente, según lo confirma la publicación especializada Metal Bulletin. El ajuste de la industria siderúrgica se ha acentuado en la consolidación de industrias (absorciones). El hecho que el mercado mundial del acero no entró en una crisis generalizada como consecuencia de las medidas de salvaguardias (principalmente por factores no previstos como el aumento de la demanda de China), debería servir para adoptar medidas de ajuste efectivas en la industria norteamericana del acero.

Las condiciones de oferta y demanda que registra el mercado mundial, se expresan fundamentalmente, en dos factores:

- La tendencia al alza de los precios internacionales, se observa un aumento de los requerimientos de acero, la cual se explica, en gran medida, por la reactivación y mayor actividad que experimentan economías relevantes, tales como la de los

¹⁴⁰ Ver tabla de las empresas en quiebra en el Anexo

Estados Unidos de Norteamérica y de algunos países del Asia. Otro factor incidente en el aumento de la demanda son las significativas compras de la República Popular China, que han aumentado el nivel de escasez. Por el lado de la oferta se observan reducciones de producción son consecuencia del proceso de ajuste que sigue experimentando esta industria a nivel mundial. y

- La falta de disponibilidad de material de acero, lo cual se traduce en la extensión de los plazos de entrega ofrecidos por las empresas siderúrgicas. El ciclo normal de compra que, en general, alcanzaba a 3 meses, se ha extendido en la actualidad a 4 meses y más.

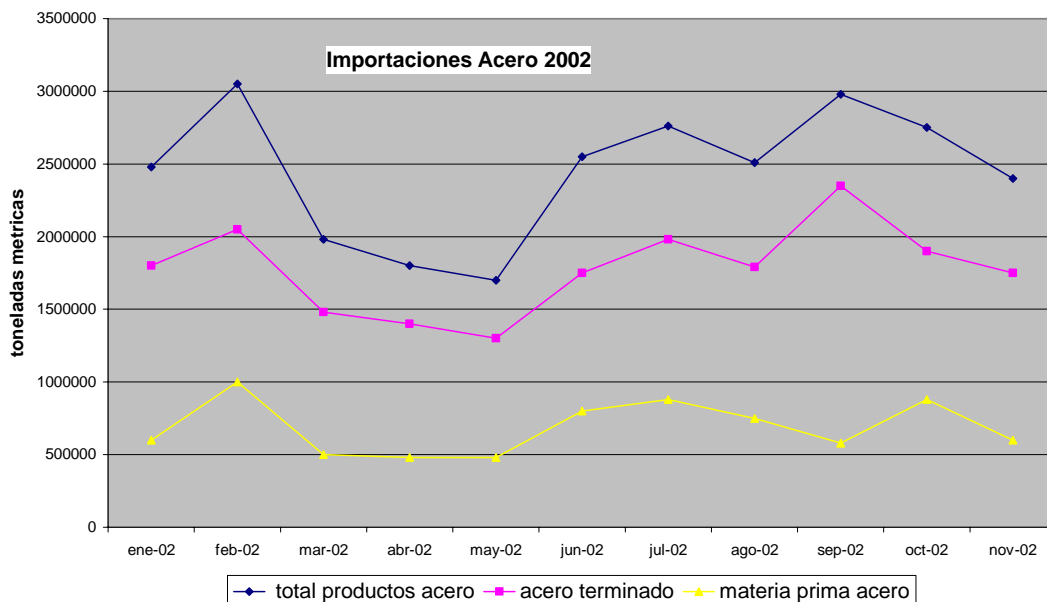
Situación de la Industria Manufacturera¹⁴¹

La experiencia de los Estados Unidos, demuestra que las medidas de acero tienen un efecto negativo en la industria manufacturera que utiliza acero. A este respecto, cabe destacar que el sector metalmecánico es el destinatario de más del 70% de la totalidad de los productos investigados y es, al mismo tiempo, el principal consumidor de productos de acero nacionales. Una medida de salvaguardia puede afectar, según se analiza en la investigación precedente, seriamente a la actividad industrial, poniendo en riesgo incluso la sobrevivencia de muchas empresas, con los consiguientes efectos en empleo y pérdida de riqueza.

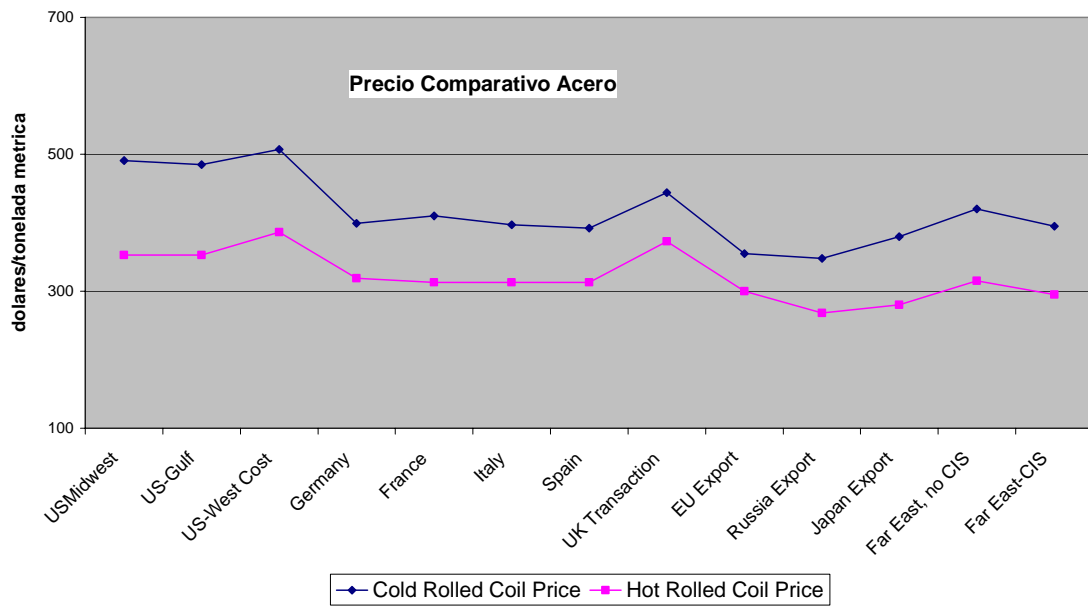
¹⁴¹ Manufactura incluye: productos metálicos fabricados, equipos y maquinaria industrial, equipo de distribución eléctrica, equipo de transporte, químicos y productos relacionados, refinamiento de petróleo, neumáticos, aparatos industriales eléctricos, aplicaciones familiares de hogar y equipos de iluminación eléctrica y de cableado.

Según un estudio de la CITAC ¹⁴²(Consuming Industries Trade Action Coalition), los efectos de las salvaguardias en la industria metalurgica y manufacturera de EEUU son los siguientes:

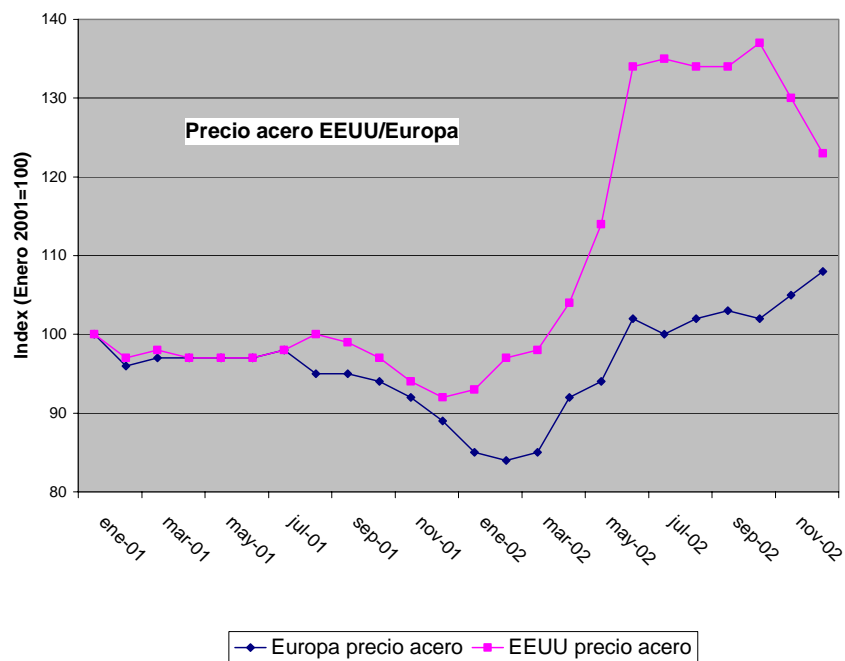
1. 200.000 trabajadores perdieron sus trabajos debido a los mayores precios durante el año 2002, ello representa, US\$4.000 millones en pérdida de riqueza en la economía. Estiman que un alza del 10% de los precios del acero induce a un 0.64% de caída en el empleo.
2. Uno de cada cuatro de los trabajos perdidos, ocurrieron en la manufactura de metal, maquinaria y equipamiento, sectores de partes y equipo de transporte.
3. Se perdieron más puestos de trabajos, que el total de trabajadores empleados en la industria productora de acero (187.500 en diciembre de 2002).
4. La section 201, jugó un rol preponderante en el alza de los precios, debido a las disminuciones de productos importados y que puso a los manufactureros norteamericanos en desventaja relativa frente a los competidores extranjeros

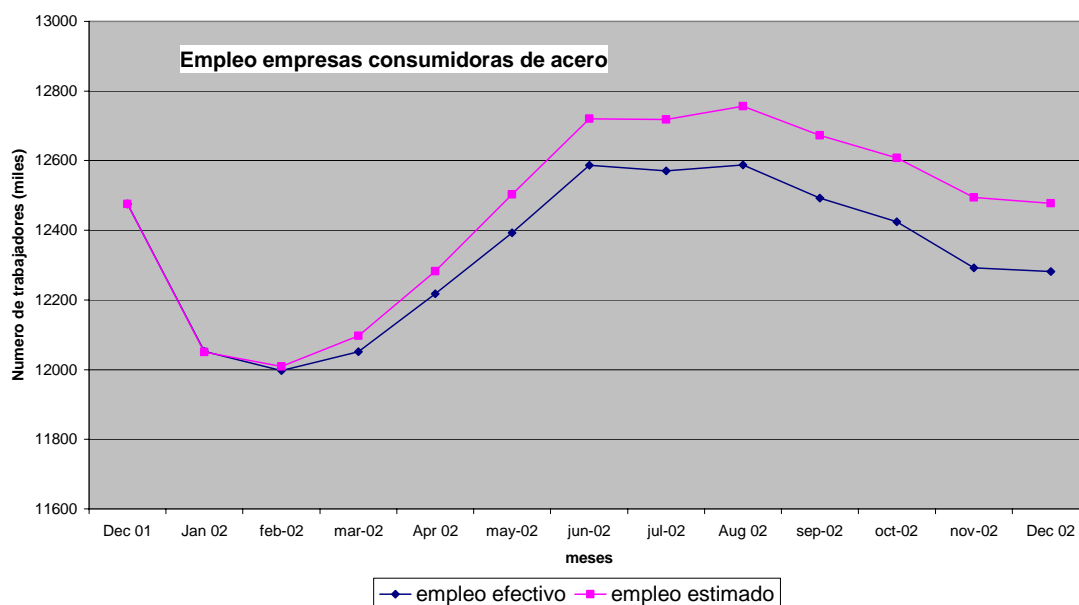


¹⁴² J.Francois y L.Baughman, The Unintended Consequences of US Steel Import Tariffs:A Quantification of the Impact during 2002. CITAC Fundation February 2003.



Fuente: CRU





Fuente¹⁴³: CITAC

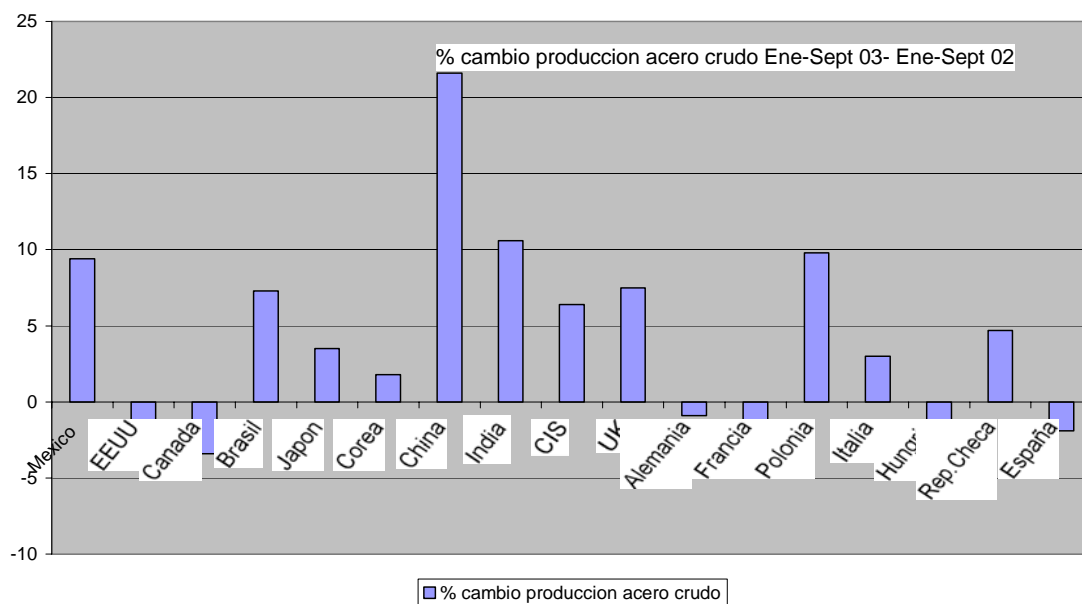
La experiencia de los Estados Unidos, demuestra que las medidas de salvaguardias sobre el acero, tienen un efecto negativo en la industria manufacturera que utiliza acero. A este respecto, cabe destacar que el sector metalmecánico es el destinatario de más del 70% de la totalidad de los productos investigados, y es al mismo tiempo, el principal consumidor de productos de acero nacionales.

Entre los principales sectores que serían perjudicados por esta alza de costos está la construcción y la minería. De acuerdo a los antecedentes entregados por representantes de estas áreas ante la Comisión Nacional de Distorsiones de Precios, el mayor impuesto se traduciría en un alza de costo al consumidor final, considerando que en el caso de la construcción las viviendas se encarecerían en 1,2% (unos US\$109 millones); mientras que, en el caso de la minería, cálculos conservadores permiten afirmar que se producirían aumentos de costos directos por montos superiores a los US\$25 millones.

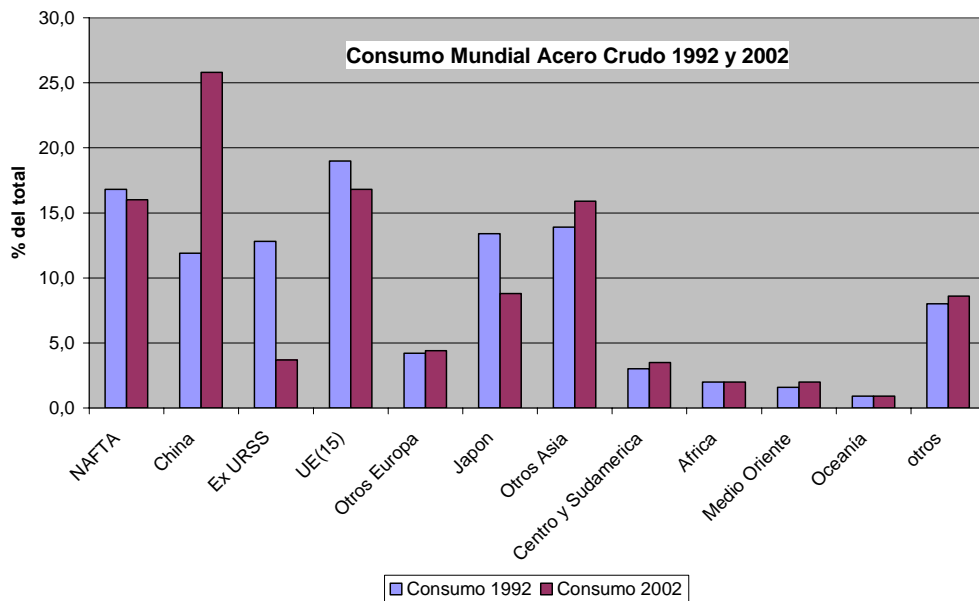
¹⁴³ J.Francois y L.Baughman, The Unintended Consequences of US Steel Import Tariffs:A Quantification of the Impact during 2002. CITAC Fundation February 2003.

En septiembre 19, de 2003, la USITC emitió un reporte por la mitad del plazo transcurrido desde la aplicación de las medidas de salvaguardias. En razón de la información otorgada por la autoridad investigadora de EEUU, el Presidente Bush considerando que las medias habían logrado su propósito, y que el cambio en las circunstancias económicas alteraba la efectividad de las salvaguardias y que de tal manera el término de las medidas estaba garantizado, se decretó el fin de las medidas el 5 de diciembre de 2003.

Comunidades Europeas (CEE)



Fuente: International Iron & Steel Institute



Fuente: IISI worldsteel.org

Regulación (CE) 560/2002, de marzo 27, estableció salvaguardias provisionales sobre 15 productos de acero, como reacción a la medida de los EEUU y para proteger su industria con la proyectada desviación de importaciones desde EEUU al mercado europeo, es de sumo interés mencionarla, ya que se trata del primer caso de salvaguardias que la CE ha tomado desde el Acuerdo de Salvaguardias de OMC, por ello las posibles consecuencias como precedente, son evidente. Lo que puede llamar la atención, no es la medida de salvaguardia en sí, sino el hecho que algunos de los productos de acero que incluye, ya se encontraban sujetos a medidas definitivas de derecho de antidumping o derechos compensatorios, lo que supuso una doble medida sobre los mismos productos y tratándose de medidas destinadas a remediar el perjuicio causado por las importaciones, como sostiene Jonathan Branton, se trata de una interpretación desvirtuada de la normativa de la OMC, toda vez que las salvaguardias se aplican a perjuicios “serios”, mientras que las medidas de comercio injusto se aplican a un nivel de perjuicio más leve, perjuicio material. Ya que la salvaguardia se debe aplicar solo en la medida necesaria para reparar o prevenir el perjuicio grave. Si previamente la Comisión Europea había determinado un nivel de precio no dañino, cómo puede ahora aplicar una medida

adicional, se pregunta este autor. Sostiene, asimismo, Branton que no es posible dar cumplimiento a la normativa del acuerdo de salvaguardias en su artículo 5.1

Desde el fin de las negociaciones del Tokio en 1979, CE ha iniciado aproximadamente 550 investigaciones de antidumping y menos de 20 investigaciones de salvaguardias.

En 1994 CE incorporó el acuerdo de salvaguardias a su propia legislación (Council Regulation 3285/94, O.J 1994 L 349/53): se estableció que las salvaguardias provisionales solo tendrían la forma de aranceles en el caso que tal acción es probable que prevenga o repare la amenaza grave.

A diferencia de la legislación de antidumping, las industrias domésticas no tienen el derecho de solicitar una medida de salvaguardia, ello está reservado a los estados miembros o la Comisión Europea (artículo 3 y 6).

En opinión de la Comisión Europea, en su informe anual de fines del año 2002, observa que la medida de salvaguardia es vista como más fácil para utilizar y requiere menos experiencia y recursos que otros instrumentos y así para algunos nuevos usuarios, como países en desarrollo, o como la Federación Rusa, Kazakstan y Ucrania son los que más frecuentemente utilizan esta medida, que además es efectiva en costo ya que afecta a todas las importaciones sin distinción de países.

En dicho informe, se expresa que la aplicación de la medida de salvaguardia por parte de EEUU en marzo de 2001, sobre 14 productos de acero, es de hecho una medida proteccionista para ayudar a la industria doméstica que ha fallado en su reestructuración y ajuste, con el objeto de aumentar su nivel de competitividad.

Considera, que EEUU es el mayor utilizador de instrumentos de remedio del comercio para la protección de sus productores domésticos, mediante la alegación de prácticas comerciales ilegales o afectando las importaciones mediante medidas de salvaguardia.

La salvaguardia de EEUU sobre el acero (Section 201 Safeguard DS248), generó un incremento en los aranceles de un 30% para cerca del 70% de las exportaciones de la CEE a EEUU, lo que produjo la virtual clausura del mercado del acero americano. La Comunidad, por su parte, ejerció su derecho bajo la OMC de suspender concesiones equivalentes sustantivas para re-equilibrar los efectos comerciales negativos de las medidas de EEUU. El 14 de mayo, se notificó a la OMC una lista de productos importados desde EEUU por valor superior a los €2 mil millones, a los que se aplicarían

automáticamente derechos adicionales, una vez que la medida de salvaguardia de EEUU fuera declarada por la OMC como ilegal. Adicionalmente, se notificó a la OMC por una lista menor de productos por un valor de €379 millones, por los cuales se consideraba la imposición de derechos adicionales para un inmediato re-equilibrio, ya que consideraba que no existía un aumento absoluto de las importaciones, de conformidad a la normativa de salvaguardia de OMC y, sujeto a una decisión del Consejo de CE.

Sin embargo, ya que los EEUU decidieron la exclusión de ciertos productos de acero de la aplicación de la medida de salvaguardia, lo que benefició a los exportadores de la CE por montos cercanos a los €657 millones (es decir, cerca de un 30% de los US\$2.3 miles de millones afectados por las exportaciones de CE, considerando la totalidad de las exportaciones de acero a EEUU en 2001 de US\$4 mil millones). De esta manera, casi el 60% del total de las exportaciones de acero a EEUU estaban exentas de las medidas de salvaguardias de EEUU. El 30 de septiembre de 2002, el Consejo de UE decidió, no aplicar las medidas inmediatas de re-equilibrio.

La medida aplicada por CE, Regulación No 560/2002, fue adoptada por la Comisión Europea basándose en la regulación 3285/94 (normas comunes a las importaciones) y regulación 519/94 (normas comunes a las importaciones de ciertos terceros países). Ha sido criticada por encontrarse en violación de las leyes de las CE y de la OMC. Primeramente, se afirma que la Comisión Europea carece de competencia para adoptar este tipo de resoluciones, sino radica en el Consejo Europeo,¹⁴⁴ la Comisión Europea no tiene facultades para determinar los derechos arancelarios. Por otro lado, la investigación de las salvaguardias fue notificada el día siguiente de la aplicación de la medida N° 560/2002, no se llevó acabo con anticipación a la aplicación de las mismas, con lo que no se dio cumplimiento a la normativa local, ni tampoco a la de la OMC. Se describen asimismo faltas de certeza por errores, de proporcionalidad (entre los requisitos de estas medidas están: el comercio debe poder continuar lo más posible, los contratos vigentes deben cumplirse y que la medida sea adecuada al fin. Regulación N° 3285/94)

Tampoco cumpliría con el requisito del artículo XIX: 1(a) existencia de una relación causal entre el aumento de las importaciones y las obligaciones, como tampoco con la

¹⁴⁴ Hoelscher Christoph; A Comment on Comisión Regulation (EC) No 560/2002, *Journal of World Trade*, 36(6) p 1082

obligación de proporcionalidad. No hay evidencia del daño grave causado por las importaciones.

Finalmente, violaría diversas convenciones aduaneras donde se prohíbe la aplicación de derechos adicionales y, se cuestiona, si sirve para el propósito para el que se estableció.

La lista de productos exportados por EEUU, que serían afectados por las contra medidas de CE alcanzaban un monto de \$2.200 millones anuales y la lista incluía motocicletas Harley Davidson, productos textiles del sudeste de EEUU y productos cítricos de Florida. La lista fue diseñada para maximizar el daño político para el partido republicano. CE llegó al determinar el monto, no ya al incluir el monto de las pérdidas, sino el valor de todas las exportaciones de acero a EEUU afectadas por las salvaguardias.

CAPÍTULO VII

Sistema de Solución de Diferencias

El esquema de solución de diferencias de la Ronda de Uruguay es un sistema integrado, que unifica los distintos procedimientos de solución de controversias existentes. Algunas de las mejoras introducidas por la OMC:

- El establecimiento de paneles es automático y se efectuará en plazos definidos.
- En caso de incumplimiento de las recomendaciones del Grupo Especial o el órgano de apelación, se autorizan la aplicación de represalias, un árbitro podrá intervenir para asegurar que las medidas sean comparables al incumplimiento.
- Se establece un Órgano de Apelación para revisar las decisiones del Grupo Especial, en aspecto de derecho.
- En el caso que la disputa sea iniciada por un país menos desarrollado contra uno desarrollado, las decisiones del Grupo Especial, deberán producirse en un término de dos meses (y no en seis como es la regla para países desarrollados).
- Los países no podrán determinar por sí mismos el no cumplimiento de las obligaciones del acuerdo, ni podrán imponer la suspensión unilateral de las concesiones otorgadas bajo el acuerdo.
- La aprobación de las recomendaciones del Grupo Especial o el Órgano de Apelación, se adoptarán salvo que exista consenso en contra de la misma.

La perspectiva de orientación de la norma (*rule oriented approach*), dirige la atención de las partes litigantes en la norma, y en predecir lo que un tribunal imparcial es posible que

concluya sobre la aplicación de una norma. Ello lleva a las partes a prestar atención a las reglas del sistema del tratado, y permite que exista mayor estabilidad y previsión, incentiva la solución pacífica de las diferencias, evitando la adopción de medidas individuales y que, bien pudieran generar una cadena de represalias que entraben el comercio. La frase “orientación de la norma”, da a entender una adherencia menos rígida a la norma y permite una fluidez y más coherencia con la realidad.¹⁴⁵

La clave, es que los procedimientos de aplicación de las normas, que habitualmente son el centro de un procedimiento de solución de conflictos, deben diseñarse de modo que promueva la estabilidad y previsión de un sistema normativo. De esta manera, un procedimiento debe ser confiable, otorgar legitimidad y ser razonablemente eficiente. La sola existencia de normas y reglas no es suficiente, la falta de un procedimiento de solución de las diferencia con características como las descritas, dejaría a las partes descansar en su posición de poder e influencia.

Todos los acuerdos regionales, multilaterales y bilaterales han tomado especiales medidas de mantener un adecuado sistema de solución de controversias, lo que implica un reconocimiento de la validez de estos mecanismos.

Para comprender el Sistema de Solución de Diferencias de OMC, debe tenerse en cuenta que se trata de un acuerdo negociado, cuyas normas, que ordenan el comercio internacional, contienen de hecho una serie de vacíos, ambigüedades que fueron deliberadamente conservados, así como inequivalencia en el nivel de detalle de las visiones, fue el máximo punto que las partes estuvieron dispuestas a llegar en la negociación específica. Por ello, como sostiene Daniel Brinza, se trata de un procedimiento en que las disputas son algo normal, incluso saludables, señal de la voluntad de las partes de comprometerse en trabajar dentro del sistema para resolver sus problemas.¹⁴⁶ De esta manera, el sistema de solución de diferencias, no debe entenderse como una actitud contenciosa. Las partes que acuden a resolver sus diferencias, aprende las reglas y desarrolla un entendimiento de las mismas y orienta. Mientras se vaya

¹⁴⁵ J.Jackson. Global Economic and Internacional Law, Journal of International Economic Law; 1 (1998) pág. 6

¹⁴⁶ Daniel Brinza. International Trade Dispute Sttlement System; Journal of International Economic Law 6(3), Oxford University Press 2003

acumulando jurisprudencia, se incorporarán con claridad los plazos, las posibles resoluciones y los riesgos que enfrentan las partes.

La mayor utilización del sistema de solución de diferencias debe entenderse como una creciente aceptación de la autoridad de los grupos especiales y el órgano de apelación.

El sistema incorporado en los acuerdos de OMC, no incorpora el sistema de jurisprudencia que prevalece en EEUU y Reino Unido, lo que da poder de generar precedentes y cuyas decisiones constituyen norma obligatoria. En cambio, no existe aquí un sistema de precedente estricto, sino que más bien una tendencia para las decisiones sucesivas de los grupos especiales, sin embargo, dichos grupos conservan la opción de no coincidir ni mantener las decisiones anteriores en casos semejantes. La adopción del reporte genera para las partes en la disputa una obligación internacional.

Las partes contratantes actuando en el Consejo o la Conferencia Ministerial pueden hacer resoluciones o normas interpretativas que sí constituyen obligatoriedad para todos los miembros.

Procedimiento

El Órgano de Solución de Diferencias, está integrado por el Consejo General, formado por todos los miembros de la OMC, es el único competente para establecer Grupos Especiales que conforman un tribunal (se trata de sus miembros suelen elegirse en consulta con los países partes en la diferencia. Sólo en el caso de que no puedan ponerse de acuerdo ambas partes los designa el Director General de la OMC.

Los Grupos Especiales, están integrados por tres (a veces cinco) expertos de diferentes países, que examinan las pruebas y deciden quién tiene razón y quién no la tiene. Su informe se somete al Órgano de Solución de Diferencias, que únicamente puede rechazarlo por consenso.

Los miembros de los Grupos Especiales pueden elegirse en cada caso de una lista permanente de candidatos con las condiciones requeridas o de otra fuente. Actúan a título personal y no pueden recibir instrucciones de ningún gobierno.

El procedimiento es flexible, ya que estimula la celebración permanente de consultas y está abierto a un acuerdo extrajudicial de las partes en todo momento.

Aunque se reconocen mejoras en el sistema del GATT, existen críticos que objetan la real intención de crear un sistema judicial independiente, ya que los miembros de OMC conservaron para sí en último término el poder de resolver las controversias, la toma de decisiones y la creación de normas y reglas. Y los dictámenes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación, quedan sujetos a la aprobación del Consejo General.

Existe un debate, en cuanto a la conveniencia de la designación del Grupo Especial, mediante acuerdo de las partes en litigio, en vez de la existencia de un cuerpo permanente que elimine la posibilidad de las partes de manipular la composición. Las partes, de acuerdo al artículo 8:6 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos de Solución de las Diferencias, eligen los candidatos al Grupo Especial, a propuesta de la Secretaría. Se trata habitualmente, de mantener una integración geográficamente equilibrada. Se trata de candidatos que deben reunir una calidad y experiencia adecuadas. Queda prohibido a las partes efectuar ningún tipo de cuestionario a los posibles candidatos, aunque comúnmente los países tratan de observar la tendencia de criterio de los candidatos en litigios previos en que hayan desempeñado la misma función, ello aunque las opiniones de los integrantes se mantienen en el anonimato. A falta de acuerdo, el Director General, en consulta con el presidente del Órgano de Solución de las Diferencias y el presidente del Consejo o el comité correspondiente, establecerá la composición del Grupo Especial. (En la práctica el Director General ha establecido la integración en más de la mitad de los casos) ¹⁴⁷ La tendencia natural es a tratar de retener el control sobre los procesos, para asegurar que la composición del Grupo Especial refleje la posición del país, pero a veces el control total por los gobiernos es lo que desean evitar, al enfrentar disputas con fuerte carga política, como son las disputas de comercio, es más cómodo tener alguien a quien culpar.

¹⁴⁷ Shoyer Andrew, Panel Selection in WTO Dispute Settlement Proceeding pág 207; JIEL (2003) Oxford University

Se considera, en todo caso, que la actual estructura permite tener integrantes de alto nivel, lo que pudiera ser menos probable, si se tratara de un organismo de composición permanente.

Los Grupo Especial, están facultados para efectuar requerimientos ¹⁴⁸y términos de referencia, ello está sustentado en lograr un trabajo efectivo del sistema de solución de las diferencias, con dos objetivos fundamentales:

- Delineamiento del marco jurisdiccional para el procedimiento
- Notificación de las partes y de los terceros al momento de iniciarse la disputa.

Sin embargo, los requerimientos pueden estar imperfectamente redactados y pueden dar base a una disputa del procedimiento. Las partes pueden verse tentadas de discutir los requerimientos y los términos de referencia mediante objeciones preliminares con el objeto de descalificar la mayor parte posible del caso en discusión.

Los casos más recurrentes, son defectos en la identificación de las medidas específicas y en el resumen del fundamento legal del reclamante. Especial relevancia han tenido los requisitos de notificación en el Acuerdo de Salvaguardias, en los casos de Corea-Productos Lácteos y EEUU-Gluten del Trigo.

Etapas del Proceso: Según las disposiciones del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige las solución de las diferencias.¹⁴⁹

Primera Etapa:

Consultas (hasta **60 días**). (Artículo 4º) Antes de adoptar cualquier otra medida los países partes en la diferencia deben mantener conversaciones para ver si pueden resolver sus diferencias personalmente. En caso de no lograrlo, pueden pedir al Director General de la OMC que medie en el asunto. (En la práctica es poco utilizada esta opción de mediación).

¹⁴⁸ Scott Little, Preliminary Objections to Panel Requests and Terms of Reference. Journal of World Trade 35(4): 517-554, 2001.

¹⁴⁹ Fuente www.wto.org

Segunda Etapa:

Grupo Especial (Artículo 6º) (hasta **45 días** se debe constituir el Grupo Especial, quien deberá pronunciarse sobre el asunto en **seis meses**). En caso de no existir acercamiento de las partes en la etapa de consultas, el país reclamante, puede solicitar que se establezca un grupo especial. El país afectado por la denuncia, podrá a su vez rechazar la constitución del grupo especial una vez, sin embargo no podrá volver a hacerlo cuando el Órgano de Solución de Diferencias se reúna por segunda vez (salvo que haya consenso contra la constitución del Grupo Especial, lo que es impracticable ya que existe un reclamante).

Mandato (Artículo 7º) y Composición (Artículo 8º)

El Grupo Especial, actúa como asesor del Órgano de Solución de Diferencias, al dictar resoluciones o hacer recomendaciones, su informe solo puede ser rechazado por consenso en el Órgano de Solución de Diferencias, es improbable revocar sus conclusiones, las que deberán basarse en los Acuerdos invocados.

Debe darse traslado del informe definitivo, el que deberá concluirse en un plazo de seis meses. Sin embargo, en casos de urgencia, dicho plazo se reduce a tres meses.

Antes de la primera audiencia: cada parte en la diferencia expone sus argumentos, por escrito, al Grupo Especial.

Primera Audiencia:

El país o miembro reclamante y la parte demandada exponen sus argumentos: (Artículo 12º) el país reclamante (o los países reclamantes), el país demandado y los terceros (Artículo 10º), que hayan anunciado tener interés en la diferencia exponen sus argumentos en la primera audiencia del Grupo Especial.

Réplicas: los países afectados, presentan réplicas por escrito y exponen verbalmente sus argumentos en la segunda reunión del Grupo Especial.

Expertos: (Artículo 13º; apéndice 4) cuando una parte en la diferencia plantea cuestiones de carácter científico o técnico, el Grupo Especial puede consultar a expertos o designar un grupo consultivo de expertos para que prepare un informe al respecto.

Proyecto Inicial: (Artículo 12º N°2) el Grupo Especial da traslado de los capítulos expositivos (hechos y argumentación) de su informe a ambas partes en la diferencia y les da un plazo de dos semanas para formular observaciones. En este informe, no se incluyen las constataciones y conclusiones.

Informe Provisional: (Artículo 6º) el Grupo Especial da traslado de un informe provisional (en el que se incluyen sus constataciones y conclusiones) a ambas partes y les da un plazo de una semana para que soliciten un reexamen.

Reexamen: (Artículo 12º) el período de reexamen no debe exceder de dos semanas. Durante ese tiempo el Grupo Especial puede celebrar nuevas reuniones con las dos partes en la diferencia.

Informe Definitivo: se envía el informe definitivo a las partes en la diferencia (Artículo 12º N° 8; apéndice 3; párrafo 12 j) y, tres semanas más tarde, se distribuye a todos los Miembros de la OMC (Artículo 12º N° 9; apéndice 3; párrafo 12 k). Si el Grupo Especial decide que la medida comercial objeto de la diferencia, constituye una infracción de un Acuerdo de la OMC o un incumplimiento de una obligación de las disposiciones de la OMC, recomienda que se ponga en conformidad con dichas disposiciones. El Grupo Especial, puede sugerir la manera en que podría hacerse.

El informe se convierte en una resolución: (Artículo 16º N° 1 y N° 4; 17º N° 14) transcurridos 60 días, el informe se convierte en una resolución o recomendación del Órgano de Solución de Diferencias, a no ser que se rechace por consenso.

Apelación: (Artículo 16.4º y 17º)

Cualquiera de las partes que no comparta el contenido de la resolución del Grupo Especial, podrá apelar contra ella. La apelación deberá sustentarse únicamente en cuestiones de derecho, como la interpretación jurídica; en ningún caso se podrá examinar nuevamente las pruebas existentes ni examinar nuevas cuestiones.

Cada apelación será examinada por tres miembros de un Órgano Permanente de Apelación (acordado en 1995), el que será establecido por el Órgano de Solución de Diferencias y que se encuentra integrado por siete miembros representativos de la composición de la OMC.

Los miembros del Órgano de Apelación son nombrados por un período de cuatro años. Debe tratarse de personas de competencia reconocida en derecho y comercio internacional, que no estén vinculadas a ningún gobierno.

La apelación puede dar lugar a la confirmación, modificación o revocación de las constataciones y conclusiones jurídicas del Grupo Especial. Normalmente, la duración del procedimiento de apelación, no deberá ser superior a 60 días y en ningún caso excederá de 90 días.

El Órgano de Solución de Diferencias sólo podrá aceptar o rechazar el informe del examen en apelación en un plazo de 30 días; el rechazo, en su caso sólo podrá hacerse por consenso. (Esto invierte la normativa anterior del GATT)

La incorporación de la apelación supuso, por primera vez en la historia del GATT, la existencia de un mecanismo de revisión. Hasta su incorporación la herramienta más empleada era el pragmatismo y la diplomacia, por lo que se puede temer por una dosis excesiva de legalismo. Se ha discutido la conveniencia y la naturaleza del Órgano de Apelación, temiendo por una innecesaria presión en el calendario de trabajo, por la

necesidad de cumplir con los plazos perentorios y con una importante sobrecarga de trabajo.

“El actual sistema entrega al Órgano de Apelación, la autoridad única de implementar e interpretar los acuerdos de OMC”.¹⁵⁰ Su importancia es enorme, si se considera el resorte último para la imposición de una obligación legal.

La autoridad del Órgano de Apelación deriva del artículo 17, de las normas y procedimientos de la solución de diferencias.

Aunque pueda pensarse que éste órgano esté tratando de aumentar su autoridad, en realidad debe hacerlo de una manera tal, como para resolver las disputas.

Objetivo de la Apelación: Sea el sistema que se observe, si el sistema de código civil (una revisión completa de los hechos y leyes), lo que ofrece una segunda oportunidad para el litigante; o Errores de ley, uniformidad y desarrollo de ley, del sistema de *common law* (permite a los litigantes que se examine la adecuación en la aplicación de la ley por las cortes de primera instancia).

El sistema aplicado por la OMC sería del segundo tipo, esto es, su propósito es la revisión de errores de ley y la uniformidad de la jurisprudencia. Su función, es clarificar las disposiciones del GATT 1994 y otros acuerdos abarcados por la OMC, según con las reglas habituales de interpretación de las leyes públicas internacionales.¹⁵¹ Debe interpretar según las reglas establecidas en la Convención de Viena y no deberá aumentar o disminuir derechos ni obligaciones establecidas en el Acuerdo de la OMC. Sin embargo, de hecho, la ausencia de respuesta legislativa, le entrega al Órgano de Apelación, un tipo único de autoridad.

En este sentido, se apartaría de la doctrina de *stare decisis*, que implica que una vez que un tribunal establece un principio legal, se aplicará dicho principio en casos futuros en que los hechos sean sustancialmente similares. De esta manera, las decisiones de Grupos Especiales anteriores no son obligatorias, en la práctica, sin embargo, los miembros del Grupo Especial, son concientes de los precedentes y, comúnmente, citan decisiones anteriores en sus propios informes como fundamento de sus determinaciones.

¹⁵⁰ John Jackson citado por Konstantin Joergens en True Appellate Procedure or only a Two stage process? Law and Policy in International Business Vol. 30, No 2 1999 pp. 196

¹⁵¹ Japón-Impuestos a bebidas alcohólicas Octubre 4, 1996

Se ha planteado, si dicho órgano puede pronunciarse por aspectos que exceden las cuestiones relativas al caso actualmente bajo revisión.

A este respecto, el artículo IX:2 del acuerdo de OMC, señala que la Conferencia Ministerial y el Consejo General tendrán la autoridad exclusiva para adoptar interpretaciones de éste acuerdo y de los acuerdos multilaterales de comercio. De esta forma, para adoptar decisiones de interpretación se deberá reunir una mayoría de $\frac{3}{4}$ partes de los miembros.

El mismo Órgano de Apelación, ha aclarado que no debe entenderse su gestión como de desarrollo de nuevas normas legales. En materias, relevantes lo apropiado sería que se pronunciara el Consejo General, pero el alto quórum exigido no lo hace muy factible.

Es un hecho que las negociaciones, tanto del GATT como de la OMC, dejaron acuerdos con vacíos y vaguedades y, no puede suponerse, que el Órgano de Apelación resuelva las inconsistencias estructurales, pero debe tender a conservar un alto nivel de consistencia en sus análisis ya que lo opuesto puede generar una sensación de incertidumbre jurídica. Resultado, que es criticado por algunos autores.

En reiteradas oportunidades el Grupo Especial se ha pronunciado, por las materias legales que considera, que son necesarias para resolver la disputa y deja sin pronunciamiento aspectos considerados irrelevantes. “el Grupo Especial debe dirigirse a aquellas reclamaciones sobre las cuales las constataciones sea necesaria en orden a permitir al órgano de solución de diferencias hacer recomendaciones suficientemente precisas como para permitirle un cumplimiento oportuno de los miembros”¹⁵².

Esto en razón de la economía judicial, pero esta limitación podría afectar la necesidad de aclarar otros puntos oscuros en la discusión y pudiera ser muy restrictiva su aplicación.

“un derecho ilimitado de apelación, pareciera que haría más perjuicio que bien al sistema, debido al riesgo de saturación de casos sin fundamento y apelaciones motivadas políticamente”.¹⁵³

Es importante considerar la conveniencia que el Órgano de Apelación se pronuncie sobre aspectos de procedimiento, ya que no existe la posibilidad de remitir nuevamente a la consideración del Grupo Especial

¹⁵² Australia-salmón

¹⁵³ Konstantin Joergens en True Appellate Procedure or Only a Two Stage Process? Law and Policy in International Business Vol. 30, No 2 1999 pp. 221

Entre 1996 y 1999, el número de apelaciones presentadas cada año se han más que duplicado, comprometiendo la capacidad de este órgano a dar cumplimiento oportuno de su labor.

Cumplimiento (Artículo 21º. 3)

El miembro, objeto de la reclamación, que haya sido derrotado, deberá seguir las recomendaciones formuladas en el informe del Grupo Especial o del Órgano de Apelación, en su caso. Debe expresar su intención de hacerlo en una reunión del Órgano de Solución de Diferencias, dentro de los 30 días siguientes a la adopción del informe. En el caso de que no sea factible cumplir inmediatamente las recomendaciones y resoluciones, se dará al miembro afectado un “plazo prudencial” para hacerlo. Sin embargo, si no adopta las medidas oportunas, dentro del plazo asignado, tendrá que entablar negociaciones con el país reclamante (o los países reclamantes), para establecer una compensación mutuamente aceptable: tales como reducciones arancelarias en esferas de especial interés para la parte reclamante.

Si transcurridos 20 días, no se ha convenido una compensación satisfactoria, la parte reclamante podrá pedir autorización al Órgano de Solución de Diferencias para imponer sanciones comerciales limitadas (“suspender la aplicación de concesiones u obligaciones”), con respecto a la parte vencida. El Órgano de Solución de Diferencias deberá otorgar esa autorización, dentro de los 30 días siguientes a la expiración del “plazo prudencial”, a menos, que se decida por consenso desestimar la petición.

En cuanto al tiempo para el cumplimiento de una sentencia adversa a la normativa de la OMC, el plazo comienza con la adopción del informe del Grupo Especial o el Órgano de Apelación, por el Órgano de Solución de las Disputas (OSD), el principio básico de cumplimiento es de inmediato, se declara que es esencial el pronto cumplimiento de las recomendaciones o resoluciones del OSD¹⁵⁴.

¹⁵⁴ artículo 21 Entendimiento de Normas y Procedimientos de Solución de Diferencias

El afectado dispondrá de un plazo prudencial, que puede ser:

- a) El plazo propuesto por el afectado y aprobado por el OSD. (este nunca ha sido aplicado en la práctica)
- b) Fijado de común acuerdo por las partes, dentro de los 45 días siguientes a la adopción.
- c) Determinado por un arbitraje, dentro de 90 días. En todo caso, el plazo determinado por el árbitro, no debe exceder de los 15 meses, sin embargo, dicho plazo puede variar, según las circunstancias del caso.

Debe tratarse de una situación, en que el miembro ha sido declarado culpable bajo la normativa de OMC y no debe tratarse de una situación que ha dejado de existir, en cuyo caso no tendría sentido exigir el cumplimiento. (Ej. ya se han alzado las medidas de aranceles declaradas ilegales).

La mayoría de los árbitros han considerado que el plazo de 15 meses, es un límite máximo, aunque existen posturas que lo consideran únicamente, una orientación.

El plazo razonable de tiempo ha sido definido como “el menor período posible dentro del sistema legal del Miembro para implementar las recomendaciones”¹⁵⁵ Debe considerarse que, muchas veces, el cumplimiento requiere la aprobación o la modificación de una legislación interna y ello, naturalmente, tendrá algún retraso.

Han existido casos en que el plazo de cumplimiento se ha extendido para países en desarrollo, como el caso de Indonesia, cuya economía estaba al borde del colapso después de la crisis asiática.

¹⁵⁵ EC- Hormonas, Julio de 1997, párrafo 26

Propósito y Naturaleza de las decisiones del Grupo Especial y Órgano de Apelación

Como lo indica su nombre, el sistema tiene por objetivo fundamental, la solución de la diferencia en un caso específico en el que uno o más miembros de OMC reclaman la existencia de un incumplimiento que causa violación o menoscabo. Se entiende, en este contexto, la formación de un órgano para el caso concreto, como es el Grupo Especial.

Sin embargo, nos plantea J. Jackson, si el sistema de solución de las diferencias es apropiado para asumir la responsabilidad de corregir los vacíos y problemas del GATT/OMC. En muchos casos, exigiría que el Órgano de Apelación asuma tareas que parecerían como creación de ley, más que la exclusiva aplicación de ella, lo que bien pudiera aparecer como una función legislativa, que no existe. Pero hay que agregar una tensión constante en la defensa de la soberanía de los miembros.¹⁵⁶

Al principio de la historia del GATT, las disputas fueron generalmente resueltas por procedimientos diplomáticos. En 1955 se llegó a la designación de panel de expertos, más que representantes de los países miembros.

El artículo XXIII del GATT autorizaba, por mayoría de votos, a suspender las concesiones, mediante medidas de retorsión o readecuación de los beneficios, sin embargo, hasta 1998 sólo se había utilizado únicamente en 1953, por Holanda. Hubo casos en se aplicó medidas de retorsión unilaterales, sin autorización.

En 1962, Uruguay alegó que varias prácticas de ciertos países industrializados violaban las obligaciones del GATT. El Grupo Especial, sostuvo que la interpretación del a. XXIII, era que cualquier violación del GATT sería considerado en principio de Violación o Menoscabo “*Nullification or impairment*”, dejando el peso de la prueba a la parte de la defensa la comprobación de que tal violación o menoscabo, no existió.

Durante las rondas de negociación de Tokio hubo iniciativas para la mejora del proceso del sistema de solución de diferencias, resultando en 1979 un documento llamado “Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias” Anexo 2.

¹⁵⁶ J.Jackson

El procedimiento bajo el GATT, era que el grupo especial debía hacer su informe al Consejo, dicho órgano integrado por todos los países miembros, debía aprobar por consenso el informe para que fuera vinculante, ello permitía al miembro derrotado ante el grupo especial, que podía bloquear el consenso, mediante la presentación de objeciones y evitar las consecuencias de la derrota.

Se le considera un elemento central en proveer seguridad y certeza al sistema multilateral de comercio, ya que se basa fundamentalmente en la aplicación de la normativa existente y puede ser activado por cualquier miembro, siendo suficiente la alegación de la violación de OMC y no siendo un requisito, tener un interés económico o legal.

La gran fortaleza del sistema, es la posibilidad que tiene el miembro vencedor de imponer sanciones económicas contra las importaciones del miembro derrotado, que no implemente de manera íntegra las recomendaciones tanto del Grupo Especial, como del Órgano de Apelación.

El sistema de solución de las diferencias pone fin a las determinaciones unilaterales respecto a si ocurrió una violación de la normativa, el nivel y la duración de las contramedidas en su caso. Las sanciones, en todo caso, sólo se impondrán temporalmente, hasta que el miembro que perdió el caso, implemente en su totalidad las recomendaciones, lo que habitualmente significa, el retiro de las medidas ilegalmente aplicadas.

Tanto el Grupo Especial, como el Órgano de Apelación identifican la violación específica que ha sido reclamada en una alegación, y mediante la recomendación a la parte vencida para la corrección de la medida en un plazo razonable, se discute, en todo caso la posibilidad que se puedan hacer otras recomendaciones como reembolso de los subsidios ilegalmente recibidos, ya que en determinados casos la medida ilegal que se debe retirar ya no está en aplicación.

“...la expresión no puede, incluir ninguna obligación de ofrecer total reparación o compensación por los perjuicios pasados resultantes de una medida que ya no está en aplicación”.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Marceau, Gabrielle. Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions; The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties. In: Journal of World Trade Vol. 35, N° 6 (2001), pp. 1081-1131. Kluwer Law International, Netherlands. Pág. 3 numeral 9

Son dos las medidas de reparación que disponen los miembros: **Compensación y Suspensión de concesiones** u otras obligaciones según el artículo 22 del DSU.

El plazo, que puede ser fijado mediante reportes arbitrales (uno de los integrantes del Órgano de Apelación actuará como árbitro a. 21.2 DSU), la regla básica es la implementación inmediata, sin embargo un plazo razonable de implementación puede autorizarse y se requiere tener especial atención a materias que afecten los intereses de países en desarrollo.

El procedimiento establecido en el “Entendimiento Relativo a las Normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias” señala que las recomendaciones y resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias, no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados (a. 3ºNº2)). Su función está más, en aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio, la interpretación formal queda restringida a la votación de $\frac{3}{4}$ de todos los miembros de OMC.

Hasta la fecha los mismos Grupos Especiales originales, continúan actuando como paneles revisores de cumplimiento, aunque se han propuesto modificaciones para establecer paneles de cumplimiento.

La Compensación debe ser voluntaria y aplicada en cumplimiento con los acuerdos existentes, incluyendo el respeto de principio del tratamiento de la nación más favorecida. La autorización para suspensión de concesiones u otras obligaciones, puede solicitarse por la parte, cuando no se ha logrado acuerdo. En la práctica, los árbitros han rebajado de manera importante los montos reclamados para el nivel de suspensión. Debe buscarse un nivel equivalente al grado de violación o menoscabo, producido por la medida ilegal.

Discreción para Evaluación de los Hechos:

Según el artículo 11, el grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto, “...que incluya evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos...” No existe una aclaración definitiva de lo que se entiende por evaluación objetiva del asunto, el Órgano de Apelación ha continuado definiendo el nivel adecuado de discreción en la determinación de los hechos.

Peso de la Prueba:

La regla general, es que ,inicialmente, el peso de la prueba corresponde al reclamante, una vez que este establece que en principio existe un quebrantamiento de las obligaciones que estipula un acuerdo, el peso pasa al defensor, el que deberá refutar la inconsistencia reclamada.

Retorsión:

La reciprocidad, por su parte, es el principio que justifica el derecho a retorsión, significa mutuamente beneficioso y equilibrado, reducción de barreras en todos los lados. La adhesión a este principio ha sido prerequisite para la reducción de aranceles y barreras al

comercio. La amenaza de la retorsión, ha sido un elemento disuasivo importante contra acciones restrictivas, los países deben evaluar las posibilidades de acciones restrictivas contra las exportaciones propias. Al observar la actitud decidida de CE ante las medidas de salvaguardias de EEUU, se generó en un plazo bastante breve, que la lista de productos afectados fuera reducida de manera importante y, una vez que el caso fue resuelto en el Órgano de Apelación, varios países presentaron sendas listas de productos de los EEUU, que estarían afectos a la retorsión, en el caso que no pusiera término inmediato a las medidas proteccionistas, lo que en definitiva así fue.

En principio, la compensación debe aplicarse en el mismo sector en que la medida fue inconsistente con las reglas de OMC, sin embargo, cuando ello no es efectivo o prácticamente ejecutable, se pueden suspender concesiones en otros sectores, bajo el mismo acuerdo. En el evento que sea impracticable y las circunstancias suficientemente serias, las concesiones pueden suspenderse bajo otros acuerdos (**Retorsión-cruzada**) ello permite compensar la desproporción entre pequeños países y los países más industrializados (i.e. EC- Bananas III, con Ecuador solicitó retorsión bajo el acuerdo TRIPS).

El derecho de retorsión había sido autorizado a la fecha de la medida de salvaguardias sobre el acero sólo en cinco oportunidades desde la Ronda de Uruguay, tres de los cuales implican subsidios, mas que restricciones fronterizas. CE por su parte, reclamó un derecho unilateral de re-equilibrio sin autorización de la OMC. Sin embargo, de acuerdo a la normativa de entendimiento sobre disputas, no se permiten medidas de retorsión a menos que un panel arbitral autorice tales medidas.

El principio de Reciprocidad, para Robertson¹⁵⁸, no parece tener ninguna función legítima en la regulación de las protecciones de emergencia, sin embargo, es útil y necesaria para las negociaciones de aranceles. Interpretada en un aspecto amplio, reciprocidad, debería significar dependencia mutua, responsabilidad mutua, cooperación y entendimiento. Para un país obligado a compensar por tomar una medida transitoria en casos genuinos de dificultad económica, es difícilmente compatible con esta perspectiva de reciprocidad.

¹⁵⁸ Robertson D.; Fail Safe Systems for Trade Liberalisation; Thames Essay No 12, pág 21.

Principio de No Discriminación o Tratamiento Igualitario

Desde los inicios del GATT fue esencial el principio de no discriminación comercial entre las partes contratantes, principio que se materializa en la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida y la de tratamiento nacional a todos los productos de cualquier origen que circulen en el territorio de los contratantes. Según el principio de no discriminación, todos los miembros son regidos por un mismo parámetro comercial, sin distinción de su modelo económico o su sistema de gobierno. Se reconocen dos vertientes del principio:

- **Trato de la Nación Más Favorecida (NMF).** Cualquier concesión o beneficio que un país otorgue a otro, debe igualmente otorgarlo a terceros países con los tenga relaciones comerciales.
- **Trato Nacional:** las mercancías nacionales, así como las importaciones deben recibir igual tratamiento una vez que hayan entrado al mercado. Habiendo pagado los impuestos de ingreso, se entenderá que el producto es de origen nacional, no pudiendo ser objeto de impuestos o cargas especiales.

Existen, sin embargo, **excepciones** a este principio:

- a) pactos bilaterales o plurilaterales, negociados por dos o más países, con el objeto de crear un área de libre comercio o proceso de integración;
- b) la oposición de obstáculos a productos procedentes de determinados países, que se consideran objeto de comercio desleal.
- c) la aplicación de una medida de salvaguardia no debe afectar a países menos desarrollados cuyas importaciones se encuentren bajo el umbral del 3%.

En 1934 en EEUU se aprobó el Reciprocal Trade Agreement Act, que favorecía la reducción de aranceles de importaciones con base a la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), dicha cláusula fue desarrollada en el acuerdo Cobden-Chevalier de 1860, entre Reino Unido y Francia.

Este principio, informa el contexto general de la normativa de OMC, aunque existen controversias sobre la posibilidad de establecer excepciones al mismo. Las Salvaguardias son, precisamente, uno de los temas discutidos. La interpretación sistemática del GATT ha sido concordante con este principio. Artículo VI del GATT, en caso de comercio injusto y ciertas restricciones de balanza de pagos, que se autorizan bajo el FMI (artículo XIV). Sin embargo, no hay indicación expresa del artículo XIX, que haga entender que el país miembro que se pretende proteger, pueda introducir distorsiones adicionales del comercio, mediante discriminación de los países oferentes. El principio protege al más débil frente al más fuerte.

De hecho, un aumento del arancel o la determinación de una cuota global bajo el trato de nación más favorecida, no puede anular la considerable ventaja comparativa que disfrutaban los nuevos países industrializados (NICs), no impide su acceso en los mercados, pero sí lo hace a los productores de costes medios. Ello, ha incentivado la aplicación de cuotas discriminatorias (empleando el Protocolo de Aplicación Provisional) o, celebrando acuerdos directos con los exportadores.¹⁵⁹

La base no discriminatoria del a.XIX del GATT, podía parecer inequitativa para los países desarrollados que son pequeños proveedores o nuevos oferentes en el mercado, pero se les negaba acceso a los países que invocaban salvaguardias por causa de las importaciones de grandes proveedores, habiendo pocos causantes del daño, todos sufrían por la disposición de la NMF. Si la retorsión tiene una función punitiva, la cláusula de NMF, no debe ser aplicable para aumentos de aranceles como retorsión. La aplicación de este principio a la retorsión, trae consigo el peligro de una reacción en cadena de aumentos de aranceles por terceros países. Debe fortalecerse el principio de multilateralismo, sin requerir un tratamiento NMF rígido.¹⁶⁰ El multilateralismo debe

¹⁵⁹ Merciai P. Safeguard Measures in GATT; Journal of World Trade Law, pág 47

¹⁶⁰ Meier Gerald; Externality Law and Market Safeguards: Applications in the GATT Multilateral Trade Negotiations. Harvard International Journal. Vol.18, No 3, verano 1977 pág 511.

basarse en responsabilidades comunes, decisiones conjuntas y supervigilancia internacional.

Como afirma Petersmann, las experiencias en otros acuerdos, como Multifibras, sugieren que la legalización de la selectividad aumentará el número de salvaguardias discriminatorias y de protección, tampoco disminuirán los incentivos políticos para medidas de salvaguardias no transparentes fuera del articulado del GATT/OMC.¹⁶¹

Las funciones económicas del principio de no-discriminación para las medidas de salvaguardias, no son solamente para disminuir las distorsiones comerciales entre los países, sino que también, para minimizar el costo económico del nivel de protección y promover la competencia legítima asegurando, que el más eficiente pueda abastecer los mercados.

El principio de no discriminación, no hace más que complementar los principios de igualdad de trato y competencia justa que se encuentra en la mayoría de las legislaciones nacionales.

El artículo XIX se caracteriza por la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, ello significa que ninguno de los socios comerciales puede ser tratado de manera más favorable que otro cuando se toman medidas para la liberalización del comercio. De este modo, la aplicación de las salvaguardias no pueden aplicarse selectivamente y, por ello, no pueden dirigirse a un país en concreto.

Desde una perspectiva económica, si las importaciones deben restringirse, es eficiente restringirlas desde la fuente ineficiente. Los aranceles que se aplican igualmente a todos, aseguran este resultado, las cuotas selectivas no lo harán. Las restricciones selectivas son objetivos políticos frente a países vulnerables por su debilidad comercial. La selectividad no hace más que atraer mayor proteccionismo. La aplicación selectiva, además de ser una de las formas más antiguas de manejar el comercio, es injusta con aquellos en las industrias perjudicadas cuya protección se está procurando. Los productores de países de escaso control, aumentan sus exportaciones para absorber la mayoría de la disminución en el abastecimiento de los países a quienes se dirige la acción.¹⁶²

¹⁶¹ Ernst-Ulrich Petersmann; Economic, Legal and Political Functions of the Principle of Non-discrimination pág 117

¹⁶² Bhagwati Jagdish. A Stream of Window; MIT Press UK, 1998 pág. 110.

Además, en un mundo globalizado las dificultades para afectar las importaciones de un origen determinado son importantes.

Sin embargo, la misma aplicación de este principio de nación mas favorecida, se aduce como una de las causas de la menor utilización de la cláusula de escape y se prefieren alternativas extra GATT/OMC (como los acuerdos de zonas grises) o leyes de comercio ilegítimo como Antidumping y Derechos Compensatorios, donde no existen requisitos de compensación y pueden aplicarse de manera selectiva y discriminatoria.

El tema de la selectividad fue central en las negociaciones de la Ronda de Tokio, las posiciones de CE fue clara a favor de la discriminación, EEUU y Japón inicialmente no fueron partidarios, pero flexibilizaron sus posturas, los países menos desarrollados por su parte, temiendo ser objeto de las discriminaciones por sus nacientes industrias se opusieron a toda selectividad, salvo en circunstancias muy especiales y bajo aprobación de un órgano multilateral.

La esencia de la no discriminación (así como del tratamiento en base de nación más favorecida en el Artículo I del GATT), es que si un país reduce los aranceles para la importación de un producto, debe asimismo, aplicar el arancel reducido a los productos similares¹⁶³ importados de todos los países facultados para beneficiarse bajo la cláusula. Sin embargo, la gran especialización y diferenciación entre los productos hace que existan categorías amplias de productos que no son similares, pero sí competitivos o sustitutos. A tal grado, que el objetivo económico de la cláusula de nación más favorecida se encuentra diluido. El corazón del asunto es, si la selectividad haría desviar importaciones existentes o potenciales desde un país oferente para otro. Es, este efecto de desviación, el que es económicamente dañino y que crea resentimiento entre los países discriminados negativamente. Y dicha desviación, dependerá en parte si los oferentes extranjeros adicionales pueden producir y vender en el precio de mercado dominante y cuánto tiempo les tomaría hacerlo.¹⁶⁴

El Acuerdo de Salvaguardias hizo posible relajar la regla de la no discriminación bajo ciertas circunstancias, la selectividad es incorporada mediante la inclusión de cuotas variables (artículo 5º). Dentro del marco de la aplicación de las salvaguardias, las cuotas

¹⁶³ Producto similar: producto directamente competitivo o producto sustituto;

¹⁶⁴ A New Safeguard Code, Atlantic Council's Advisory Trade Panel USA;XXX pág. 22 traducción

asignadas a cada proveedor pueden ser ajustadas en cierta proporción, en perjuicio de los proveedores que son la mayor causa del daño. (Artículo 5.2(b))

Para P. Merciai,¹⁶⁵ debe reconocerse que los aranceles o las cuotas no selectivas no son capaces de detener las ventajas comparativas de ciertos países manufactureros (en especial los NICs). Las medidas selectivas se dirigen contra el país causante del problema, que es el competidor más eficiente, lo que está en contradicción con las necesidades de asignación óptima de los recursos y la eficiencia del sistema internacional de comercio. El país afectado por la sanción, tratará de vender sus excedentes en terceros mercados, con el peligro de una reacción en cadena.

La selectividad, implica la misma libertad de juego de poder y bilateralismo, que han causado las críticas a los acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones.

Se ha debatido en el Órgano de Solución de Diferencias, si un miembro puede excluir productos originarios en socios de acuerdos de libre comercio o de uniones aduaneras y con ello, discriminar a otros países miembros (es el art. XXIV del GATT 1994 el que permite apartarse de la no discriminación con el objeto de facilitar una mayor integración económica entre los miembros de acuerdos comerciales). De este modo, miembros de OMC quedan excluidos de mayores liberalizaciones. Sin embargo, el Órgano de Apelación revertió la decisión del grupo especial, que permitía hacer extensiva la excepción al art. 2.2 del AS, aunque no se pronunció sobre el tema.

¹⁶⁵ Merciai P. Safeguard Measures in GATT; Journal of World Trade Law, pág 52

Constataciones ante Grupo Especial

El 5 de marzo de 2002, el Presidente Bush anunció la aplicación de medidas de salvaguardias “para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de determinados productos de acero”. La medida que entró en vigor el 20 de marzo de 2002, y afectó a los siguientes productos:

- 1) arancel de 30% a las importaciones de “ciertos productos planos de acero, distintos de los desbastes”, es decir:
 - i) chapas;
 - ii) acero laminado en caliente;
 - iii) acero laminado en frío;
 - iv) acero revestido. Un contingente arancelario sobre el quinto producto del grupo de los productos denominados “ciertos productos planos de acero”, es decir, los desbastes. El arancel fuera del contingente (aplicable a partir de los 5,4 millones de toneladas cortas) es del 30%.
- 2) un arancel del 30% a las importaciones de producto de acero fundido con estaño;
- 3) un arancel del 30% a las importaciones de barras de acero laminado en caliente;
- 4) un arancel del 30% a las importaciones de barras de acero acabadas en frío;
- 5) un arancel del 15% a las importaciones de barras de refuerzo;
- 6) un arancel del 15% a las importaciones de ciertos productos tubulares;
- 7) un arancel del 13% a las importaciones de accesorios y bridas de acero al carbono y aleado;
- 8) un arancel del 15% a las importaciones de barras de acero inoxidable;
- 9) un arancel del 8% a las importaciones de alambres de acero inoxidable;
- 10) un arancel del 15% a las importaciones de varillas de acero inoxidable.

Entre el 3 de junio y el 29 de julio de 2002, se presentaron ocho solicitudes para la constitución del Grupo Especial (Comunidades Europeas, Japón, Corea, China, Suiza, Noruega, Nueva Zelanda y Brasil). Se reclamó que las medidas de salvaguardias de EEUU no cumplieran los requisitos estipulados en el Acuerdo de Salvaguardias el GATT.

En todos los sentidos, es evidente que el artículo XIX constituye un recurso extraordinario. Cuyo “objeto y fin es, simplemente, permitir que un miembro reajuste temporalmente el equilibrio, entre dicho Miembro y otros Miembros exportadores en cuanto al nivel de concesiones, cuando el primero de ellos se enfrente a circunstancias inesperadas y, por tanto, imprevistas, que tengan como consecuencia que las importaciones de un producto hayan aumentado en tal cantidad y se realicen en condiciones tales, que causen o amenacen causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores...”¹⁶⁶

Sostuvo asimismo, que las excepciones a la normativa de OMC no deben interpretarse estrictamente. Debe determinarse si existía derecho a aplicar la medida y en el caso afirmativo, si se ejerció tal derecho dentro de los límites establecidos en el Acuerdo.

Se trata de evaluar si las autoridades del miembro, han examinado todos los factores pertinentes y ofrecido una explicación razonada y adecuada de cómo los factores corroboran su determinación.¹⁶⁷

Los grupos especiales deben examinar si la autoridad competente, evaluó todos los factores pertinentes, examinado los hechos pertinentes, facilitado una explicación suficiente de los hechos que apoyan la determinación, y tiene en cuenta la naturaleza y complejidad de los datos. No es labor del grupo especial “realizar un examen de novo de las pruebas ni sustituir el juicio de la autoridad por el suyo propio”.¹⁶⁸ Su papel, es examinar las determinaciones y demostraciones hechas y comunicadas por la autoridad investigadora.¹⁶⁹

Una evolución imprevista de las circunstancias “es una circunstancia inesperada como consecuencia de la cual las importaciones de un producto están aumentando en tal

¹⁶⁶ Informe órgano de Apelación Argentina- Calzado párrafos 93-95 y Corea- Productos lácteos p 86-88 citado por el grupo especial

¹⁶⁷ Informe órgano de Apelación Argentina- Calzado párrafos 118-121

¹⁶⁸ Informe órgano de Apelación EEUU- Hilados algodón párrafos 74

¹⁶⁹ EEUU-Acero párrafo 8.25 Constataciones

cantidad y se están realizando en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes”.¹⁷⁰

A este respecto, EEUU aduce que se identificaron las crisis financieras, tanto la crisis asiática y la crisis rusa, la fortaleza ininterrumpida del mercado de EEUU y la apreciación del dólar, así como la confluencia de todos los acontecimientos. Dicha demostración por la autoridad competente debe completarse y publicarse antes de la aplicación de la medida, ya que se trata de un requisito previo y proporciona fundamento jurídico a la adopción de la medida. La determinación fue hecha el 22 de octubre de 2001, mientras que la medida de salvaguardias entró en vigencia el 20 de marzo de 2002, por lo que EEUU cumplirían con el requerimiento. A su vez USITC (United States International Commission of Commerce), mediante cuestionarios a los importadores, productores y compradores dio (en opinión del Grupo Especial) cumplimiento a la obligación del artículo 3, párrafo 1º y ofreció medios apropiados para que los interesados presentaran pruebas y expusieran opiniones.

Crisis Asiática

La argumentación de EEUU consistió en que existieron aumentos importantes en la capacidad de producción, durante un período de perturbación de los mercados de acero. La depreciación de varias monedas asiáticas desde fines de 1997 y principios de 1998, redujeron el consumo de acero en esos países y crearon un fondo de acero que buscaba otros mercados.

De tal manera, según sostuvo EEUU, que entre 1997 y 1998, el consumo de acero en Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia disminuyó en 29,6 millones de toneladas, una caída de 41,4%. En enero de 1998, el conjunto de monedas se había depreciado entre un 38 y un 76% en términos nominales.

¹⁷⁰ EEUU-Acero párrafo 8.40 Constataciones

El grupo especial concluyó que EEUU demostró que la crisis asiática y sus efectos sobre el mercado del acero podían constituir una evolución imprevista de las circunstancias y que ello tuvo lugar después que EEUU había negociado por última vez sus concesiones arancelarias sobre el acero.

Crisis Rusa

USITC señaló en su informe que la desintegración de URSS dio lugar a aumentos importantes de las importaciones de acero a EEUU procedente de países que habían integrado a la URSS, aclarando que aunque la desintegración y las perturbaciones económicas fueron anteriores al término de los acuerdos de Uruguay, las dificultades financieras no previstas, a través de intensas perturbaciones financieras y fluctuaciones de monedas. Se hizo énfasis en que algunos países del este europeo emergieron como exportadores netos de acero.

El grupo especial, reconoce que puede haber casos en que un acontecimiento que ya es conocido se convierta en una situación inicialmente imprevista¹⁷¹.

Al mismo tiempo, EEUU experimentó una expansión económica global sin precedentes, por lo que la demanda del acero en EEUU siguió siendo fuerte, la fortaleza de la economía en el contexto de las perturbaciones de otros mercados.¹⁷² Se planteó una confluencia de circunstancias que en su conjunto causaron las perturbaciones de los mercados.¹⁷³

Los reclamantes sostuvieron que EEUU hacía uso inadecuado de una expansión de su economía y una fortaleza del dólar.

La fortaleza del dólar, a su vez hizo que el mercado americano resultara especialmente atractivo para los productos de acero desplazados de otros mercados. Lo que el grupo especial consideró como algo imprevisto.

¹⁷¹ EEUU-Acero Informe Grupo especial párrafo 8.84 Constataciones

¹⁷² EEUU-Acero párrafo 8.89 Constataciones

¹⁷³ EEUU-Acero párrafo 8.95 Constataciones

Una vez establecida una situación imprevisible, se analizó si como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias se produjo un daño grave o amenaza.

La interpretación que se le ha dado a las palabras “como consecuencia” del párrafo 1(a) del artículo XIX, como una conexión lógica que existe entre las dos primeras cláusulas, esto es la evolución imprevista, con el aumento de las importaciones ¹⁷⁴

La transformación de las economías del COMECON hacia economías de mercado, perturbó las corrientes comerciales tradicionales del acero dentro de su estructura. La desaparición del COMECON en 1991, significó la pérdida para la ex URSS de sus tradicionales compradores extranjeros de acero. Los costos de producción en Rusia aumentaron por mayores costos de energía y transporte, lo que incentivó a que los productores locales buscaran la alternativa de la exportación ante la disminución de la demanda interna y los mayores costos internos.

Ello implicó que Rusia, que era un agente menor en el mercado del acero, se transformara en el mayor exportador del mundo en 1999, ello ha significado el inicio de 21 investigaciones o publicado órdenes de antidumping contra las importaciones del acero ruso, como la negociación de acuerdos de contingentes de importación por EEUU y UE.

Tipo de Cambio

La depreciación de las monedas del país frente al dólar americano, produce que el productor extranjero puede reducir los precios del producto expresados en dólares en el mercado estadounidense y recibir el mismo precio expresado en su moneda nacional. Parte de este efecto fue mitigado porque algunas materias primas (mineral de hierro, chatarra, el coque y el carbón metalúrgico) se venden sobre la base dólar en todo el

¹⁷⁴ Informe Grupo especial EEUU-Acero párrafo 8.104 Constataciones

mundo. En el mercado mundial, dos terceras partes de los costos de la fabricación del acero se denominan en monedas locales ¹⁷⁵

Consumo aparente de ciertos productos laminados planos de acero al carbono en EEUU aumentó un 7,8% entre 1996 y 2000, y llegó a su nivel máximo en 2000; Consumo aparente de productos tubulares en EEUU aumentó un 18,2% entre 1996 y 2000, y llegó a su nivel máximo en 2000; Consumo aparente de productos inoxidables en EEUU aumentó un 29,5% entre 1996 y 2000, y llegó a su nivel máximo en 2000.

La USITC indicó que se tuvieron en consideración el estado de la rama de producción nacional en el curso del ciclo comercial pertinente con el objeto de comprender adecuadamente el papel de las importaciones en el mercado de los EEUU a lo largo del período de investigación. Se examinaron, asimismo, factores distintos de las importaciones que pudieran ser causa del daño grave o amenaza a la rama de producción nacional. Se advirtió que el marco cronológico como la tendencia del ciclo comercial de cada rama de producción nacional es muy difícil de prever.

“sólo dentro del contexto del curso del ciclo comercial pertinente, incluidas las fluctuaciones al alza y a la baja inesperadas e incontrolables del ciclo, junto con el nivel sin precedentes de daño demostrado por las ramas de producción nacional y el volumen imprevisto y el aumento de las importaciones en las ramas de producción nacionales a lo largo de todo el período de investigación”. Las importaciones se produjeron en un momento en que el volumen de importación aumentó precisamente cuando los productores nacionales esperaban disfrutar de un aumento de rentabilidad, dada la tendencia al alza simultánea del ciclo comercial pertinente. “tradicionalmente las ganancias durante las oscilaciones al alza son esenciales para que los productores nacionales acumulen recursos financieros para resistir la oscilación a la baja del ciclo”.

¹⁷⁶

Los efectos derivados del daño producido por los aumentos bruscos e inesperados de 1998, y el aumento consiguiente, tuvieron una repercusión combinada devastadora para

¹⁷⁵ Meter Markus y Karlis Kirsis, Steel in 2001: Constraints Unparalleled Opportunities Unmatched, presented to Steel Success Strategies XVI, World Steel Dynamics, 19 de junio de 2001, citado por Informe Grupo especial EEUU-Acero párrafo 8.104 Constataciones.

¹⁷⁶ Sra. Bragg. Informe USITC

las distintas ramas de producción nacionales y menoscabaron la capacidad de cada una de ellas para ajustarse al ciclo comercial, por consiguiente, el beneficio de la mayoría de las ramas de la producción disminuyó y varios productores nacionales quebraron. “las importaciones en los EEUU de los productos de acero pertinentes se encontraban en un momento tal y aumentaron en cantidades tales, que constituyeron una causa sustancial de un nivel de daño grave sin precedentes demostrado por la rama de producción nacional”

Los reclamantes por su parte señalaron que el análisis de USITC se basó sobre datos dispersos e incompletos y dio lugar a vagas sugerencias y especulaciones en el sentido que las perturbaciones económicas tuvieron como consecuencia el aumento de las exportaciones en terceros países y a su vez el aumento de las cantidades de acero en el mercado mundial y supuestamente un aumento en las importaciones de acero en EEUU.

El Grupo Especial expresó que “la naturaleza de los hechos, incluida su complejidad, determinará la medida en que tiene que explicarse la relación entre la evolución imprevista de las circunstancias y un aumento de las importaciones que causa daños. La oportunidad de la explicación, su alcance y su calidad son todos ellos factores que pueden determinar si una explicación es razonada y adecuada”.¹⁷⁷

El Grupo Especial hizo ver que la USITC hizo afirmaciones sin acompañar datos que las apoyaran. “sin análisis alguno de si las importaciones eran consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias” y “lo que es más importante, no se citaron en apoyo de ningún análisis de una evolución imprevista de las circunstancias, ni se incluyeron en un análisis de esa naturaleza”.¹⁷⁸

En resumen, concluye, “sólo hay referencias *ad hoc* a la crisis asiática y de Rusia en el Informe Inicial de la USITC, que no abordó la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias y un aumento de las importaciones que causó daños graves por lo que respecta a cada una de las medidas de salvaguardias específicas”

El informe de USITC describe una serie de circunstancias imprevistas como consecuencia de las cuales las importaciones de los EEUU podían haber aumentado, pero

¹⁷⁷ Informe Grupo especial EEUU-Acero párrafo 8.115 Constataciones

¹⁷⁸ Informe Grupo especial EEUU-Acero párrafo 8.117 Constataciones

no llega a demostrar que esas circunstancias realmente ocasionaron un aumento de las importaciones en los EEUU, que causaron daños graves a los productores nacionales.

Debe acreditarse la relación de causalidad entre las circunstancias imprevistas y el aumento de las importaciones que causaron el daño o amenaza. La USITC no vinculó los desplazamientos del mercado del hacer con los aumentos específicos de las importaciones en los EEUU. No hay referencia alguna a análisis o pruebas justificativos específicos de las afirmaciones del organismo investigador.

El grupo especial opinó que la complejidad del asunto requería un análisis económico más profundo y detallado.¹⁷⁹

El organismo de investigación debió haber respaldado sus alegaciones haciendo referencia a los datos concernientes a cada una de las medidas de salvaguardia específicamente objeto de examen.

Incluso se afirmó que los cuadros acompañados contenían datos que podían haberse utilizado para explicar la manera que la evolución imprevista de las circunstancias ocasionó el aumento de importaciones que causaron daño. Sin embargo, la autoridad competente no hizo tal cosa. (Ello revela un criterio estricto y formal en la apreciación de las argumentaciones). No es posible que EEUU pudiera subsanar con posterioridad a la aplicación de las medidas, la explicación de EEUU no es razonada y adecuada en opinión del grupo especial.

El texto del artículo XIX:1(a) al decir “como resultado de las circunstancias imprevistas y las obligaciones asumidas por un contratante bajo el acuerdo” significaría que debe ser demostrado, que el miembro importador ha incurrido en obligaciones bajo el GATT 1994, incluidas las concesiones de aranceles. Para los reclamantes se trata de un aspecto diferente, si el miembro puede invocar una medida de salvaguardia para proteger su industria de las importaciones provenientes de un país no-miembro de OMC, es decir, de un país con el cual no hay obligaciones pertinentes o concesiones arancelarias.

El Grupo Especial entendió que la posición de EEUU fue, que los desplazamientos de acero en el mercado mundial llevaron al desarrollo de aumento de las importaciones hacia los EEUU de muchas fuentes y no únicamente aumentos de importaciones de Asia y Rusia. A este respecto, USITC podría argumentar que la ubicación geográfica del origen

¹⁷⁹ Informe Grupo especial EEUU-Acero párrafo 8.126 Constataciones

de la evolución imprevista de las circunstancias puede diferir del origen del aumento de las importaciones, pero dicha hipótesis requiere una explicación razonada y adecuada de la correlación de eventos. Aunque el punto en discusión era importante, el grupo especial, en razón de la economía del procedimiento, consideró innecesario examinar los argumentos de los reclamantes, que el aumento de las importaciones directamente de Rusia no es relevante sobre la base que EEUU no ha otorgado concesiones de aranceles con ese país. La complejidad de la evolución de las circunstancias descrito por USITC exigía una demostración más elaborada, así como de información estadística que respaldara lo afirmado. Como cuando se afirma que se desplazó acero de otros mercados a EEUU, no se explica la extensión ni el origen del acero que se desplazó a EEUU.

Asimismo, la demostración de la evolución de las circunstancias es pre-requisito de la aplicación de la medida de salvaguardias, ello exige que la demostración debiera desarrollarse para cada una de las medidas aplicadas. Dado que las conclusiones del USITC no otorgan una razonada y adecuada explicación de cómo la confluencia de las crisis asiática y rusa, conjuntamente, con la fortaleza de la economía americana y el dólar norteamericano, pudieron resultar en un aumento específico de las importaciones a los EEUU, causando perjuicio grave a los productores domésticos respectivos.

Dada la existencia, según el grupo especial de este defecto, no hay necesidad de examinar los demás argumentos postulados por los reclamantes.¹⁸⁰ De esta manera, todas las medidas de salvaguardia analizadas en esta disputa fueron consideradas inconsistentes con el requisitos del artículo XIX:1(a) del GATT y artículo 3.1 del Acuerdo de Salvaguardias, en relación con la demostración de la evolución imprevista.

Aumento de las Importaciones:

¹⁸⁰ Informe Grupo especial EEUU-Acero párrafo 8.149 Constataciones

En cuanto al aumento, éste no debe tratarse de un mero análisis matemático, siendo insuficiente que la investigación muestre que las importaciones del producto son mayores a las de años anteriores, no bastando cualquier aumento, debe tratarse de un aumento tal que debe ser “lo bastante reciente, bastante súbito, bastante agudo y lo bastante importante, ambos cuantitativa y cualitativamente, como para causar un perjuicio grave o amenaza del mismo”¹⁸¹. Por su parte EEUU, niega que el Órgano de Apelación pueda dar una lectura del artículo 2.1 del AS donde no aparecen las calificaciones que se le atribuye al aumento de las importaciones. Dichas calificaciones no estuvieron en las palabras de los creadores del artículo y una vez que la autoridad competente (USITC) determina que existe un aumento de las importaciones, examina si ello está causando un perjuicio grave. El artículo 2.1 del AS ni el XIX del GATT establecen una base en cuanto a los puntos de tiempo que deben emplearse para la comparación, pero debe tratarse de un período reciente (EEUU tomó un período de 5 años previos a la aplicación de la medida), tampoco es un requisito que el aumento se mantenga hasta la fecha misma de la investigación.

Del mismo modo, la tendencia de las importaciones debe tomarse en consideración, ya que se trata de una medida de emergencia, debe tratarse de incrementos súbitos.

Para el Grupo Especial, cuando el Órgano de Apelación ha incorporado las expresiones que especifican el tipo de aumento de las importaciones, lo hizo para calificar el aumento, en el sentido del artículo 2.1

Constataciones de la USITC:

¹⁸¹ Informe órgano de apelación Argentina-Calzado párrafo 131

Estableció aumentos de las importaciones totales de ciertos productos de acero al carbono, incluidos los desbastes, las chapas, el acero laminado en caliente, el acero laminado en frío y el acero revestido en términos reales:

Total de las importaciones aumentó de 18,4 millones de toneladas cortas de 1996 a 20,9 millones de toneladas cortas en 2000 (13,7%); el total de las importaciones disminuyó de 11,5 millones de toneladas cortas en el período intermedio de 2000 a 6,9 millones de toneladas cortas en el año 2001. La relación entre las importaciones y la producción nacional, también aumentó durante el período de investigación, del 10% en 1996 al 10,5% en 2000. Las importaciones, también aumentaron en relación con las expediciones comerciales nacionales. El total de las importaciones fue equivalente al 32,5% de las expediciones comerciales nacionales en el año 2000, frente a un 31,5% en 1996. En el período intermedio de 2001, el total de las importaciones fue equivalente al 22,7% de las expediciones comerciales nacionales. En 1998, se produjo un aumento rápido y espectacular de las importaciones que alcanzaron su límite máximo en términos absolutos y como porcentaje de la producción estadounidense. Las importaciones de ciertos productos laminados planos de acero al carbono aumentaron un 37,5% sobre los niveles de 1996. El volumen máximo de las importaciones disminuyó en 1999 y 2000, el nivel absoluto y la relación entre las importaciones y la producción siguieron siendo más altos en 1999 y 2000 que al inicio del período.¹⁸² (Informe Grupo especial EEUU-Acero párrafo 8.176 Constataciones)

Ante las argumentaciones de USITC, el Grupo Especial consideró que no existía una explicación adecuada y razonada de la manera como los elementos de hecho respaldan la determinación de las salvaguardias. La agudeza e importancia de la disminución más reciente exige la explicación pertinente. El Grupo Especial reconoce que es probable que los aumentos hasta 1998 pudieran considerarse entonces como aumentos que satisficieran el criterio exigido por la normativa de salvaguardias de OMC, a la luz de la posterior

¹⁸² Informe Grupo especial EEUU-Acero párrafo 8.176 Constataciones

disminución, no ofrece una base fáctica suficiente para respaldar una determinación de que las importaciones están aumentando.

Importaciones en términos relativos:

El Grupo Especial consideró, asimismo, que el informe de USITC sobre el aumento, en relación con la producción nacional, no contenía una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. Dicha entidad investigadora reconoció que las importaciones a partir de 1998 disminuyeron hasta llegar a niveles casi tan bajos como el de 1996, observó la disminución por lo que respecta a la relación entre las importaciones y las expediciones nacionales, no en relación entre las importaciones y la producción nacional, que es el criterio del párrafo 1 del artículo 2 del AS. Agrega el mismo criterio respecto al aumento en términos absolutos, esto es que la explicación es insuficiente para respaldar la conclusión que “las importaciones están aumentando”.

Por otro lado, el Grupo Especial observó la existencia de constataciones divergentes de distintos miembros de la USITC, ya que hay miembros de dicha comisión que no realizaron su análisis basándose en la misma definición del producto similar. Se realizaron constataciones divergentes con respecto a los productos de acero fundido con estaño, siendo ellas imposibles de conciliar. Nada permite identificar cuál de las diversas e incompatibles constataciones de varios miembros de la comisión constituye la base para la imposición de la medida de salvaguardia a los productos de acero fundido con estaño, no siendo lo mismo que la existencia de opiniones disidentes. Estima el Grupo Especial, que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del AS, no facultan a un miembro para basar una medida de salvaguardia en una determinación apoyada por una serie de explicaciones que son todas ellas distintas e imposibles de conciliar. La diferencia, reside en que las cuantías de importación correspondientes a distintas definiciones de productos no serán las mismas.

Aumento de las Importaciones:

El Grupo Especial, consideró no cumplido el requisito de demostrar que las importaciones aumentaron respecto de cinco productos de acero, incluido el acero laminado plano *flat-rolled steel*, el grueso de la producción doméstica. Los aumentos en las importaciones crecieron por períodos de tres o cuatro años, generalmente, aunque declinaron entre 1999 y 2001. Los años recientes en el período de análisis deben tener mayor peso al efectuarse la determinación del aumento de las importaciones, ello debido a la forma verbal del texto del artículo 2:1 del AS “las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad ... y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar daño grave...”

Paralelismo

Adicionalmente al principio de no discriminación, el Órgano de Apelación ha interpretado la exigencia del paralelismo, según el cual, el ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia debe corresponder a las importaciones que han sido objeto de investigación y respecto de las cuales se han establecido requisitos (aumento de importaciones, amenaza grave y causalidad).¹⁸³

De esta manera, la discriminación del origen del art 2.2., puede resultar en el incumplimiento del paralelismo. Si un miembro, después de una investigación sobre las importaciones de todos los orígenes, la aplicación de la medida de salvaguardia debe asimismo afectar a todos los mercados, incluyendo a socios de acuerdos de libre comercio.¹⁸⁴

¹⁸³ Argentina- Calzado. Órgano de Apelación para 111 y EEUU- tubos acero, Órgano de Apelación para 197.

¹⁸⁴ Argentina- Calzado. Órgano de Apelación para 112.

Los EEUU decidieron excluir de la aplicación de la medida de salvaguardia, todas las importaciones procedentes del Canadá, México, Jordania e Israel, lo que es negado por los reclamantes. En resoluciones anteriores, tanto el grupo especial como el órgano de apelación, han señalado que las importaciones de un país (socio de un tratado de libre comercio) no están sujetas a salvaguardias, en cuyo caso no se debieron considerar las importaciones de tales países para la determinación del daño. EEUU debió haber excluido importaciones de acero de México y Canadá de la investigación del daño, si las salvaguardias no se iban a aplicar a esos países. La determinación posterior de la USITC y de la USTR, fueron consideradas inadecuadas. La USITC no evaluó explícitamente si las importaciones de Canadá y México fueron una causa más importante del daño que las importaciones de acero de otros países.

TERCEROS

Terceros participantes: significa cualquier tercera parte que ha presentado una solicitud por escrito de conformidad al la Regla 24(1), o cualquier tercera parte que se presenta en la audiencia oral, ya sea que haya hecho o no, una declaración oral en aquella audiencia.¹⁸⁵

Los países que participaron como terceros Canadá, Cuba, China Taipei, México, Tailandia, Turquía y Venezuela, lo hicieron por distintas motivaciones, en algunos casos se trataba de socios comerciales con un Tratado de Libre Comercio vigente, como Canadá, y en otros, países con un intercambio comercial bajo un embargo como Cuba. Se trata fundamentalmente de países que fueron afectados a raíz de las medidas de EEUU y que pretenden el término de unas medidas que consideran que no están en conformidad a

¹⁸⁵ Amendments to the Working Procedures for Appellate Review, Appellate Body Annual Report. WT/AB/1
7 May 2004

la normativa de la OMC y muchas veces, quieren evitar la prolongación de un precedente nocivo para el futuro del multilateralismo.

Apelación Acero

En agosto de 2003, EEUU notificaron su decisión de apelar ante el Órgano de Apelación en relación con cuestiones de derecho del informe del Grupo Especial y a algunas interpretaciones jurídicas del Grupo Especial. El 10 de noviembre de 2003, el Órgano de Apelación, a través de su informe, confirmó todas las conclusiones del Grupo Especial sobre los 10 productos respecto de la evolución imprevista de las circunstancias, el aumento de las importaciones y el paralelismo, pero revocó las constataciones del Grupo Especial sobre un conjunto de conclusiones relativas al proceso de adopción de decisiones de la USITC con respecto a los productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable.

Consideró que no era necesario examinar las demás alegaciones sobre causalidad, de manera que constató que las 10 medidas eran incompatibles con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias por otros motivos, en su informe el Órgano de Apelación no confirmó ni revocó las constataciones del Grupo Especial sobre la existencia de una relación de causalidad “entre” el aumento de las importaciones y el daño grave respecto de siete de las medidas de salvaguardia, puesto que consideró que no era necesario hacerlo para resolver esta diferencia.

El Órgano de Solución de Diferencias, el 10 de diciembre de 2003, adoptó el informe del Órgano de Apelación y los informes del Grupo Especial, tal como habían sido modificados por el informe del Órgano de Apelación. En la misma oportunidad los EEUU informaron que, el 4 de diciembre de 2004, el Presidente Bush hizo pública una proclamación por la que se ponía fin a todas las medidas de salvaguardia objeto de la presente diferencia, de conformidad con el artículo 204 de la Ley de Comercio de 1974.

El Órgano de Apelación, confirmó el criterio del Grupo Especial en cuanto a que las medidas de salvaguardia aplicadas eran incompatibles con las prescripciones del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque "los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada que demuestre que una 'evolución imprevista de las circunstancias' dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daño grave a los productores nacionales pertinentes";

Que la aplicación de las medidas de salvaguardia a las importaciones de CPLPAC, varillas de acero inoxidable y barras laminadas en caliente es incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque "los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al 'aumento de las importaciones'";

Se revocaron, sin embargo, las conclusiones del Grupo Especial que figuran en las secciones pertinentes del párrafo 11.2 de los informes del Grupo Especial, en cuanto a que la aplicación de las medidas de salvaguardia a las importaciones de productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque "los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación con respecto al 'aumento de las importaciones', ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta"; y se consideró innecesario completar el análisis para decidir si la determinación relativa al "aumento de las importaciones" de productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable es compatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;

Se revocaron las conclusiones del Grupo Especial que figuran en las secciones pertinentes del párrafo 11.2 de los informes del Grupo Especial, en cuanto a que la aplicación de las medidas de salvaguardia a las importaciones de productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 b) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre*

Salvaguardias porque "los Estados Unidos no presentaron una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos corroboraban su determinación sobre la existencia de una 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave ya que la explicación ofrecida consistió en varias explicaciones alternativas, distintas en parte unas de otras, que no pueden armonizarse por una cuestión de sustancia, ya que la base de productos es distinta"; y otra vez, se consideró innecesario completar el análisis para decidir si la determinación relativa a la "relación de causalidad" respecto de los productos de acero fundido con estaño y el alambre de acero inoxidable es compatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;

Confirma que la aplicación de todas las medidas de salvaguardia objeto de litigio eran incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque "los Estados Unidos no cumplieron el requisito de 'paralelismo' entre los productos respecto de los cuales se estableció que cumplían las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los productos que fueron sometidos a dichas medidas";

Se manifestó como innecesario, a efectos de resolver la presente diferencia, pronunciarse sobre si el Grupo Especial actuó correctamente al constatar que, con respecto a CPLPAC, barras laminadas en caliente, barras acabadas en frío, barras de refuerzo, tubos soldados, ABJH, y barras de acero inoxidable, los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque el informe de la USITC no demostró la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones procedentes de todas las fuentes y el daño grave causado a la rama de producción nacional, y tampoco revoca ni confirma las constataciones del Grupo Especial con respecto a la relación de causalidad;

Estados Unidos no justificó la alegación formulada;

Consideró que el Grupo Especial cumplió su obligación, de exponer las "razones en que se basen sus conclusiones" con respecto al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994; e

Se abstuvo de pronunciarse sobre las alegaciones condicionales de las partes reclamantes en relación con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 c) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

Finalmente, el Órgano de Apelación recomendó que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos, que pongan sus medidas de salvaguardia, que, son incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud de esos Acuerdos.

El Órgano de Apelación, sostuvo las conclusiones finales del Grupo Especial, en el sentido que cada una de las diez medidas de salvaguardias eran inconsistentes con las obligaciones de EEUU bajo el Artículo XIX:1(a) del GATT 1994 y el Acuerdo de Salvaguardias. El Órgano de Apelación, revirtió las conclusiones del Grupo Especial, consistentes en que los EEUU había fallado en otorgar una explicación adecuada y razonada sobre la existencia de un aumento de las importaciones, así como sobre la existencia de una relación causal entre el aumento de las importaciones y el perjuicio grave, para dos de las diez medidas de salvaguardias. Finalmente, sin embargo, dichas medidas fueron alladas inconsistentes con el acuerdo de salvaguardias y el GATT 1994 en otras bases. El Órgano de Apelación no sostuvo ni revirtió las conclusiones del Grupo Especial relativo a la relación causal entre el aumento de las importaciones y el perjuicio grave respecto a siete de las diez medidas de salvaguardias, ya que lo estimó innecesario para resolver la disputa.

Norma de Examen

La Norma de Exámen dice relación con la naturaleza y la intensidad del escrutinio que hace una corte sobre la validez legal de una decisión administrativa o legislativa, es decir, el parámetro dentro del cual los jueces desarrollan su trabajo. Establece áreas que quedan fuera del alcance del juez. No existe, desde ya, una única y correcta norma de examen. El propósito fundamental es promover la legitimidad del proceso de toma de decisiones como un todo.

Aunque las medidas nacionales y las reclamaciones puedan variar de un caso a otro, sin embargo, la norma de examen es un rasgo constante. En cada uno de los casos que se someten al conocimiento del Grupo Especial o del Órgano de Apelación, ellos deben decidir con qué intensidad debe revisarse una medida y qué tanta deferencia debe otorgársele a la autoridad nacional.¹⁸⁶

El punto central radica en la separación y el balance de los poderes entre los brazos legislativo, ejecutivo y judicial, como asimismo, la división entre los poderes entre los estados y los organismos multilaterales. Es precisamente la norma de examen la que garantiza la separación de poderes, aunque puede percibirse como una interferencia a la soberanía nacional.

Los grupos especiales deben realizar una determinación objetiva de la materia, no se trata de una revisión completamente nueva ni tampoco una deferencia absoluta. (el art 11 del Entendimiento de solución de diferencias).

De acuerdo a las normas generales de interpretación de los contratos de la Convención de Viena, los tratados deben interpretarse de una manera que tenga un único sentido o significado, evitar los múltiples interpretaciones permisibles que a veces algunos acuerdos dejan abierto.

En especial en relación con la apreciación de los hechos por parte de las autoridades nacionales, si puede revisarse con profundidad, incluso cuando así se estime, solicitando una nueva revisión, ello claramente puede afectar la certeza y seguridad jurídica. Si se entrega a los miembros una amplia discrecionalidad al momento de la determinación de los hechos que servirán de justificación para la aplicación de una medida, podría existir un riesgo importante en desarrollo de los objetivos ya que se fragmentaría la aplicación uniforme de los acuerdos OMC.

El artículo 17.6 define el grado de deferencia que los grupos especiales deben conceder a las autoridades nacionales. Aunque en la jurisprudencia disponible no está del todo

¹⁸⁶ Ehlermann Claus-Dieter and Nicolas Lockhart; Standard of Review in WTO Law. Journal of International Economic Law 7(3), pág. 491-521. Oxford University Press, 2004

resuelta, se ha ventilado en diversos casos de interés, uno de los cuales fue el de Salvaguardias sobre el acero, que se analiza en este texto. La autoridad nacional debe conducir una investigación con garantías procesales y previo a la adopción de la medida de salvaguardia. Los grupos especiales no deben efectuar una revisión de todos los hechos “*de novo*” (aunque no se excluye audiencias de nuevos argumentos que no fueron aportados por las autoridades nacionales), lo que otorga una considerable cuota de discreción a las constataciones de hechos a los miembros. En la práctica los grupos especiales han aceptado el establecimiento de los hechos de las autoridades nacionales, sin jamás imponer conclusiones alternativas de los hechos¹⁸⁷. Lo más complejo resulta la caracterización de los hechos en término de las reglas legales, es decir, un hecho en particular, constituye daño grave según el acuerdo de salvaguardias. Se trata de una mezcla de hechos y leyes, muy compleja y sutil.

La autoridad nacional (como es el caso de USITC) aplican las reglas domésticas que implementan las normas de la OMC y no éstas últimas directamente, aquí ya habíamos observado que la autoridad en EEUU ha estado limitada por su propia legislación a dar cumplimiento cabal a las reglas de OMC.

La revisión que se hace se trata solo de cumplir con una lista de obligaciones (sólo algo procesal o formal) o algo más de fondo.

La norma de una adecuada y razonada explicación de las constataciones sustantivas, existe, en efecto, una margen de discreción de la autoridad nacional, el grupo especial deberá tratar la explicación sustantiva como adecuada si la autoridad otorga un set coherente y lógico de razonamientos que se dirigen a los aspectos fundamentales en la información¹⁸⁸.

En definitiva, no existe un criterio general para la revisión de todas las disputas de OMC, ni se entiende que existe una naturaleza e intensidad en la revisión, ni el grado de deferencia a las constataciones de hechos de las autoridades nacionales, por los grupos

¹⁸⁷ Ehlermann Claus-Dieter and Nicolas Lockhart; Standard of Review in WTO Law. Journal of International Economic Law 7(3), pág. 508. Oxford University Press, 2004

¹⁸⁸ Ehlermann Claus-Dieter and Nicolas Lockhart; Standard of Review in WTO Law. Journal of International Economic Law 7(3), pág. 512. Oxford University Press, 2004

especiales. Se deberá esperar futuros pronunciamientos para esclarecer este crucial punto que fue importante en el caso del Acero.

CAPÍTULO VIII

Análisis de Teoría de Juego¹⁸⁹

En las negociaciones de comercio internacional se debe buscar un medio común de intercambio, así la vinculación de materias, equivalente al *barter*, es una de las maneras (tal vez la mejor) de lograr la cooperación, cuando los objetos que se negocian no son posible convertirlos a unidades numéricas comparables.

Las instituciones multilaterales como OMC, deben tratar de disminuir los incentivos que puedan existir para comportamientos no cooperativos, pero para ello es importante la existencia de un órgano legal jerárquico de cumplimiento, (como el Órgano de Solución de Diferencias, aunque tiene una autoridad bastante limitada).

Coordinación: cuando los intereses de las partes es divergente, pero equilibrio es tal que ninguno de ellos tiene incentivo de cambiar de estrategia, ni alguno de los partícipes desea que los oponentes modifiquen su conducta.

Preservación de status quo: similar al de coordinación, aquí el tema es obtener una solución de un problema de coordinación que ya fue decidido en el pasado.

Dilema del Prisionero: cuando las partes, eligiendo estrategias racionales individuales, terminan en un equilibrio que no es eficiente. Una institución o régimen puede resolver el dilema mediante la creación o reconocimiento de los incentivos para cooperar. Se trata de situaciones en las que la conducta racional individual no es racional colectivamente. Mediante la cooperación, los partícipes pueden obtener resultados que se denominan solución óptima de Pareto, alternativa mejor que el equilibrio sin cooperación.

Dilema del Prisionero

	Cooperar	traicionar
Cooperar	(3,3)	(1,4)
traicionar	(4,1)	(2,2)

¹⁸⁹ B. Hoekman, The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. University of Michigan, May 31, 1988, pag 1-117.

Si las partes pueden comunicarse y hacer compromisos, se puede llegar a una situación de **negociación** (*bargaining*), más genérica, ya que existen posibilidades de alcanzar resultados que son superiores al equilibrio si los países están dispuestos y facultados a vincular materias. Situaciones de estancamiento (deadlock), como las negociaciones de Doha, en que las preferencias ante un tema son diametralmente opuestas, si está permitido negociar (*bargaining*) ello permite superarlas, salvo que se trate de una situación de materias absolutamente no negociables. Entonces, la vinculación de temas permite compensaciones alternativas a los perdedores.

En una situación de mercados perfectamente competitivos, sin externalidades y en ausencia de consideraciones locales como grupos de intereses, problemas de redistribución, en una situación en que los países no pudieran afectar sus términos de intercambio habría armonía y no un problema de cooperación. En la realidad habitual, las políticas comerciales de los países imponen externalidades a los demás.

Para enfrentar las externalidades se puede requerir la intervención de una autoridad central, los beneficios privados y los costes son diversos de los beneficios y costes sociales. Ante la ineficiencia del mercado se requiere intervención de una autoridad. (de este modo, aunque escasa en sus facultades, la existencia de OSD es muy importante).

Negociación (*bargaining*) solo puede resolver una problema de externalidad, si los efectos externos son la única causa de la falla del mercado, lo que no se produce si existe información imperfecta, por ello como sostiene Samuelson, en un mundo de información incompleta se deben crear instituciones que permitan ofertas competitivas por derechos.

La existencia de externalidades negativas creadas por las políticas comerciales nacionales es un incentivo para que los países se comprometan en negociaciones multi o bilaterales.

La cooperación se hace posible ya que la conducta de no cooperación puede ser objeto de represalias (retorsión) en contra y por ello, se extiende en el tiempo. Hay asimismo, un coste de oportunidad de no cooperar. Por ello, una condición necesaria para la cooperación es que sea posible la retorsión contra el incumplimiento, esto es, que los acuerdos sean exigibles.

El GATT ponía énfasis en la transparencia de los procedimientos y la vigilancia mutua, que facilita la identificación de los infractores.

La interdependencia de las naciones es la condición que hace posible que suceda la cooperación. La vinculación de temas *issue linkage* consiste plantear la conducta propia como un tema contingente dado, sobre las acciones de otros en otros temas, lo que puede implicar abstenerse de actuar en aquello que de otra manera sería lo más recomendable en el propio interés. En las negociaciones entre naciones sobre reglas en sus políticas comerciales, muchas veces sólo es posible mediante la vinculación de materias, ya que éstos temas son la única mercancía (*commoditie*), que posee la nación para negociar. (i.e en casos de retorsión o reciprocidad). Puede no ser necesario en casos en que ambas partes generen externalidades negativas, recíprocamente en la misma área, o bien puede ser contraproducente si la nación que lo plantea está abierta a medidas de retorsión.

Para alcanzar un acuerdo en una negociación, se puede emplear para lograr la reciprocidad, el equilibrio de beneficios y concesiones (muy común en el GATT y la OMC) y para alcanzar un resultado más eficiente e incrementar las ganancias del comercio, ello es menos aprovechado, dada la habitual estructura de negociación a través de grupos separados por temas particulares (antes en el GATT, al tratarse de materias relativas a aranceles era menos necesario, pero ahora con temas cruzados puede ser beneficioso). Es más probable la obtención de un entendimiento entre los negociadores si se vinculan temas (i.e Salvaguardias, Subsidios agrícolas, anti-dumping). El problema se plantea en cuándo vincular materias y cuáles deben vincularse. Si existen beneficios mutuos en la cooperación en un área determinada. Si las ganancias son muy pequeñas o se distribuyen de manera asimétrica, ello hace necesario la vinculación de materias. Las consideraciones particulares de las naciones difieren en la valoración de la importancia de las distintas materias, de manera que debe buscarse un resultado en que todas las partes estén mejores que el *status quo* previo, ello requiere disponibilidad de información, consenso en la posibilidad de lograr los efectos buscados.

Mientras mayor sea el número de naciones que participen en una negociación, será mayor el coste de transacción y mayor también el número de temas que pueden ponerse sobre la mesa. (aquí destaca la posibilidad de tomar decisiones por consenso de la OMC que facilita un acuerdo mínimo y evita la amenaza de un constante bloqueo).

El problema aparece en la determinación óptima en la elección de temas relativos a las partes en la negociación. La posibilidad de formación de coaliciones basado en el principio de la nación más favorecida, puede permitir reducir los costes de transacción.

Reciprocidad vs NMF: Reciprocidad es una condición necesaria para alcanzar acuerdo en una negociación (las partes pueden vincular concesiones en diferentes productos), mientras que NMF es importante para la implementación de un acuerdo. La reciprocidad funciona bastante bien cuando se trata de concesiones de aranceles o materias muy equivalente, pero cuando se enfrentan los negociadores a materias sensibles de política comercial nacional, cuyos efectos son difíciles de cuantificar, es complejo traducir el valor de las propuestas en un común denominador (ello explica lo complejas que han sido las negociaciones en OMC en temas de agricultura, antidumping, etc donde es difícil hacer compensaciones equivalentes a la contraparte).

Para que la cooperación sea estimulada, es necesario que un acuerdo sea exigible, en general el GATT ha dado a los países miembros el monitoreo del cumplimiento de sus acuerdos. La exigibilidad se efectúa fundamentalmente mediante la amenaza de retorsión, donde la mayor interdependencia de los países, les hace más vulnerables. Como el GATT y OMC carecen de un poder de implementación de las decisiones del OSD, queda en último término la parte agraviada en actuar, aunque muchas veces la retorsión no va en beneficio de la nación afectada (muchas veces equivale a dispararse uno en el pie¹⁹⁰) y es mucho más preferible la obtención de compensaciones. Ello, sin considerar que el tamaño del país que hace la amenaza es determinante en la credibilidad de la retorsión.

De esta manera la coexistencia del principio de no discriminación y la posibilidad de suspender concesiones equivalentes, aumentan el coste de la violación de las obligaciones en la OMC.

La manera de restringir la competencia frente a las importaciones, donde unos pocos ganan frente a la gran mayoría que resulta perjudicada, se produce, según Dixit y Nalebuff, al analizarse cada caso a la vez, al no enfrentarse a una visión general de los efectos de medidas proteccionistas, se dificulta anticipar la totalidad de un proceso proteccionista y sus costes reales. Cuando se toman decisiones caso a caso (o industria a

¹⁹⁰ B. Hoekman, The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. University of Michigan, May 31, 1988, pag 24

industria), se puede llegar a un resultado no deseado en el conjunto, se pierde la visión global del mercado y los efectos hacia los consumidores. Además de una visión estratégica de largo plazo.

Ley de aumento del *Opaqueness*,¹⁹¹ el movimiento desde mecanismos proteccionistas muy evidentes y visibles es impopular (caso de aranceles), y se tiende a moverse a medidas menos visibles y, por ello, generan menos oposición (i.e VER, estándares, evaluaciones aduaneras, prácticas administrativas y cuotas complejas), ya que hacen menos evidente las consecuencias de una cuota en el aumento del precio de un bien en particular. El efecto, es doblemente perjudicial, precios altos y el equilibrio de la combinación del producto (*product mix*), se distorsiona.

En definitiva, la mejor manera de romper el quebrantamiento de los acuerdos comerciales, es plantear un castigo lo más alto posible, la amenaza de la sanción, permite sustentar la cooperación, el miedo mantiene a todos alejados del incumplimiento, al evitar el quiebre de la cooperación, el coste del castigo no llega a ocurrir y se torna irrelevante su externalidad negativa.

Las negociaciones de la OMC se deben desarrollar también en una perspectiva amplia, donde se ventilen temas diversos, con intereses cruzados y que se negocien en una mesa común, de esta manera se asegura mayor probabilidad de éxito que en negociaciones muy enfocadas en casos puntuales (caso de los subsidios agrícolas en Doha), ya que ello impide, o al menos dificulta la existencia de un *barter* en la negociación.

“La humanidad pronto aprende a hacer un uso interesado de todo derecho y poder que posee o pueda asumir. El dinero público y la libertad pública pronto serán descubiertas como fuentes de riqueza y dominio, por aquellos que las posean” (T. Jefferson 1784)

¹⁹¹ Dixit & Nalebuff, *Thinking Strategically*, Norton Editores, 1993, página 97

Dilema del Prisioneros en las Salvaguardias

Un gobierno, al decretar una medida de salvaguardia, en la práctica, concede una especie de monopolio, en que la cantidad de dinero que la industria favorecida obtiene sobre las ganancias de un mercado competitivo constituye “rentas monopólicas”, cuyo origen está en la propiedad de un porcentaje (cuota) del mercado.

La teoría de la *Public Choice* y de los buscadores de rentas *rent seekers* de J.Buchanan y G.Tullock, describe los distintos incentivos y procesos que operan cuando los bienes son procurados por medios políticos, más que por medios puramente económicos. La apropiación política y la distribución de bienes son atractivas ya que concentra los beneficios en unos pocos y distribuye los costes en muchos (mediante los impuestos), de manera que se incentiva la formación de grupos de influencia (*lobby*) para programas de beneficio particular político (proteccionismo comercial).

Los beneficiarios reciben rentas sobre la base de su participación en los grupos de interés (i.e. asociaciones de acero), los que como contrapartida ofrecen apoyo político y votos a sus representantes. Todo ello, en un contexto general lleva, desde luego, a una ineficiencia económica ya que mantiene industrias obsoletas, no competitivas ni rentables, la mayoría de las veces ello se ejerce en nombre de los trabajos que “supuestamente” se preservan. Es, finalmente, de cargo de los consumidores o de los contribuyentes el financiamiento de las rentas monopólicas generadas por el proteccionismo aquí descrito.

A,B	B es honesto	B traiciona
A es honesto	3,3	0,5
A traiciona	5,0	1,1

Debe analizarse, sin embargo, este dilema desde dos perspectivas diferentes, la primera de carácter doméstica, en que los partícipes de este “juego” son las empresas y los grupos de interés, en segundo término, debe analizarse separadamente, desde una perspectiva del

multilateralismo del comercio internacional, donde apreciaremos que su lógica o razonamiento puede diferir.

Doméstico:

La mejor estrategia para la industria doméstica, parece ser la misma que la de los prisioneros, esto es, que los demás no traicionen, mientras que la propia conducta es de traicionar (obteniendo para sí la mayor renta posible 5,0). Ello está en correlación con la teoría de la *Public Choice* descrita (Buchanan), en que el mayor beneficio con el menor esfuerzo proviene de la búsqueda de rentas políticas y en que aquellos que fallan en la participación del proceso político se quedan sin el correspondiente retorno. La mejor alternativa para cada grupo, es que los demás se rindan a la obtención de esta renta, mientras colectan la respectiva renta monopólica.

La industria del acero norteamericana pareciera que siempre ha optado por esta estrategia dominante.

La única solución aparente ante una estrategia dominante como la descrita, es la vigencia de la ley o estado de derecho (*rule of law*), que podría eliminar completamente la búsqueda de renta política, mediante la limitación de los poderes gubernamentales (leyes y controles apropiados).

Internacional:

Aquí debemos incorporar los aportes de R. Axelrod, en que debe considerarse una situación diferente si se trata del corto o largo plazo, de manera que una nación podrá buscar la ganancia mayor para sí, en el corto plazo, pero las futuras reacciones de los demás países, sumado a la creciente interdependencia del comercio internacional, hace plantear que el problema se resuelve en que la honestidad y la cooperación internacionales llevan a mayores niveles de prosperidad totales. Cada vez que se analice la mejor opción de conducta propia, deben considerarse las consecuencias futuras de la no honestidad (reacción) frente a los demás socios comerciales. En definitiva, sin confianza y cooperación no se asumirá ninguna gran empresa o desafío.

Equilibrio de Nash: cuando ambos traicionan (1,1) un resultado de suma positiva para ambas partes, en una situación de no cooperación, es decir, los participantes no pueden saber la decisión del otro. En este caso, la traición es la mejor estrategia, ya que siempre producirá resultados positivos, y en la imposibilidad de conocer la decisión del otro, es la estrategia racional para maximizar la utilidad, al eliminar la opción de no obtener nada (0). Sin embargo, ello no lleva a la maximización de ambas partes o la utilidad total. Si ambas partes se mantienen honestas y cooperan, el resultado final ($3+3=6$) mayor que (5). Cada parte se beneficiará más individualmente si traiciona, mientras el otro se mantiene honesto, pero la cooperación mutua se hace más apropiada y aconsejable en un mundo real y de relaciones permanentes (3,3) esta Solución de Nash nos lleva a un juego de cooperación, que incluye la condición que ambos partícipes no pueden haber hecho simultáneamente, mejor por medio de estrategias diferentes. Lo que lleva a la maximización de la utilidad social general, que beneficia a todos.

En presencia de una acción reactiva de la contraparte, la cooperación será la estrategia de equilibrio para cualquier jugador en un momento dado, a condición de que los beneficios a corto plazo de la traición sean inferiores a los beneficios actualizados de la cooperación futura. Por lo tanto, para que la cooperación sea sostenible, los beneficios a corto plazo de la traición o no cooperación deben ser débiles, la tasa de actualización debe ser baja y los beneficios esperados de la cooperación futura, importantes¹⁹².

Ahora bien, incorporando el elemento de reacción, frente a choques exógenos de Kyle Bagwell y Robert Staiger, en circunstancias que el volumen de intercambios aumenta fuerte e inesperadamente, los beneficios de un comportamiento oportunista a corto plazo, en la forma de un incremento de los derechos de aduana, son igualmente importantes; comparativamente, y los beneficios actualizados de la cooperación futura no cambian. En este nivel, la cooperación puede perder la propiedad de estrategia de equilibrio que ella tenía con anterioridad. Estaríamos en presencia de la traición de las dos partes (una guerra comercial), durante al menos un cierto número de períodos.

¹⁹² Dani Rodrik. El Debate sobre la Mundialización: Lecciones del Pasado. Marzo 1998. Revista *Politique Etrangere*.

En el momento en que cambien las condiciones y no sea compatible el libre comercio con los objetivos políticos y sociales internos, lo deseable es que el sistema multilateral autorice las “traiciones”, antes que considerarlas como casos del no respeto a las reglas del juego. Este, es precisamente el enfoque que permite comprender a la cláusula de escape como parte integrante del sistema multilateral de comercio.

Comenzar por cooperar y continuar haciéndolo mientras que el otro ha cooperado durante el periodo precedente o ha realizado incumplimiento, porque el volumen de los intercambios sobrepasaba un cierto límite; en el caso contrario, romper la cooperación durante un número dado de periodos. Tales estrategias permiten evitar largos periodos de guerra comercial. El juego tiene, en adelante, una cláusula de exención. Evitando así que un gobierno sea penalizado cuando infringe las reglas del juego, en una situación donde tiene pocos incentivos para respetarlas. El resultado final, es mejor para todos en la medida en que evita conflictos comerciales costosos e inútiles.

No debe olvidarse, empero, que la salvaguardia desempeña, además, una función ya expresada en este estudio, incentiva a la autoridad política a dar el primer paso hacia la apertura al multilateralismo comercial, permitiéndole reservarse una cláusula de excepción como protección política ante eventuales daños a la industria doméstica por aumentos excesivos de importaciones en la etapa de adaptación a la competencia internacional. Es decir, en la cadena de acciones y reacciones planteadas en la teoría de juego, y en la evaluación de los costes y beneficios actualizados de la cooperación futura, se incorpora el beneficio que, si la competencia internacional llegara a enfrentar importantes perjuicios en el proceso de ajuste, dichos perjuicios no quedan carentes de protección ni fuera de las reglas del comercio multilateral.

“En la medida en que las disciplinas de la OMC se extiendan a nuevos sectores, es probable que se tenga necesidad de desarrollar y de revitalizar los mecanismos de salvaguardia. Será necesario dar suficiente flexibilidad a la reglamentación del comercio internacional con el fin de que ella permita un desenganche selectivo de las disciplinas multilaterales. Sería factible incrementar el alcance del actual acuerdo de salvaguardia a un número más grande de casos, tales como las preocupaciones relativas a las condiciones de trabajo, al medio ambiente, a los derechos humanos o, más generalmente,

a las normas éticas de países importadores. El objetivo de este sistema extendido de cláusula de excepción sería el de permitir a los países, bajo condiciones bien precisas y sometidas a los procedimientos de aprobación multilaterales, tener un mayor margen de maniobra, para tener en cuenta las exigencias internas que entran en conflicto con el comercio internacional”¹⁹³.

¹⁹³ Dani Rodrik. El Debate sobre la Mundialización: Lecciones del Pasado. Marzo 1998. Revista *Politique Etrangere*.

CAPÍTULO XIX

Desafíos pendientes del sistema de solución de diferencias y las salvaguardias y Conclusiones

1. El mecanismo de sanciones no parece preparado para manejar adecuadamente algunos conflictos de larga duración.
2. Existencia de un panel o grupo especial permanente, lo que evita el juego político en la designación. Existen ventajas diplomáticas y de confianza en el sistema, incentiva su uso, pero tiene el costo de la percepción general.
3. Para hacer más atractivo el uso de las salvaguardias, debe enfrentarse la existencia de otros mecanismos alternativos, los que deben volverse menos atractivos. Como por ejemplo aumentar el nivel de retorsión contra otras alternativas, no quedando limitado a reciprocidad
4. El equilibrio o la falta de él, entre los cuerpos de adjudicación y los órganos políticos de OMC. Toda vez que son los propios países miembros de OMC quienes tienen la facultad de crear normas, no pudiendo los paneles ni el órgano de apelación modificar DSU, que se mantiene como un instrumento que refleja la voluntad colectiva de los miembros de OMC. El DSU sólo ha aplicado y no creado norma, salvo el Amicus Curiae, pero debe definirse con mayor claridad.
5. Ausencia de poder del órgano de apelación de remitir a grupo especial por defectos de procedimiento. Peso de la prueba.
6. El sistema de toma de decisiones de la OMC requiere revisión. Si falla el proceso de creación de reglas, hay una tendencia de rebotar los asuntos al procedimiento de solución de diferencias, ello supone exigirle a dicho sistema que asuma materias que no son de su órbita, no es la toma de decisiones, sino

la aplicación de las normas.¹⁹⁴ La aplicación rígida del sistema de consenso (que lleva a la perspectiva del mínimo común denominador e inhibe a algunos países a incorporar mayores niveles de compromisos) y de mayorías demasiado altas para determinadas materias puede terminar afectando la efectividad del proceso de toma de decisiones y de creación de reglas. Tal vez, aceptando que una mayoría suficientemente amplia pueda impedir el bloqueo de un acuerdo que requiere consenso. Debe asimismo, adoptarse medidas para incrementar la transparencia, mediante información para el público, audiencias abiertas y participación de la sociedad civil (ONGs), imitando tendencias ya reconocidas en otras organizaciones internacionales como OIT, OMPI y UNCTAD.

7. Debe reconsiderarse la rigidez del tratamiento de NMF y establecerse niveles mínimos para la aplicación de este principio. De aceptarse aplicación de medidas selectivas, ello debe suponer una estricta supervigilancia internacional, lo que en la práctica es difícil de implementar por la reticencia de los países.
8. Considerar la vinculación de las salvaguardias con la asistencia del ajuste de la industria. Es esperable que los gobiernos no se aventuren a limitar su libertad en el manejo de su política económica. Algunos países consideran este vínculo algo perjudicial a la soberanía, requiere un firme compromiso internacional.¹⁹⁵ Comprometer a los gobiernos con la determinación de un programa de asistencia de asistencia para el ajuste. Establecer criterios que permitan diferenciar asistencia propia e impropia. El ajuste debe evitar perpetuar la permanencia de recursos ineficientes en industrias sin ninguna ventaja para competir. Debe incrementarse la productividad o estimular la salida de los factores de aquella industria.
9. Sin desconocer la importancia de la economía judicial, los informes de los grupos especiales y órganos de apelación deberían ser más claros en indicar

¹⁹⁴ J.Jackson the WTO Constitution and Proposed Reforms: Seven mantras Revisited; Journal of International Economic Law (2001) p73

¹⁹⁵ Merciai P. Safeguard Measures in GATT; Journal of World Trade Law, pág 50, nota pie de página No 53

aspectos que ayudarían a los países miembros a una mejor aplicación de las salvaguardias. Como el caso de si los eventos económicos mundiales tales como la crisis asiática y las fluctuaciones monetarias deben ser consideradas como evolución imprevista de las circunstancias.

10. La determinación de daño grave, aumento de las importaciones, deben ser objeto de juicios objetivos, basados en una combinación de factores estadísticos, cuya metodología debe tener acuerdo multilateral.
11. Salvaguardias no es un mecanismo ideal, pero es un medio menos costos para hacer los ajustes de la industria. Llevan a un nivel de equilibrio en tarifas mayor del que sería posible si no existiera la cláusula de escape.
12. los procedimientos transparentes deben procurar la identificación de los beneficios, costes y los ganadores y perdedores en el mercado doméstico para medida solicitada. Identificando a las industrias nacionales que serían afectadas por la medida aplicada y el monto del perjuicio. Considerando los efectos e intereses afectados en la economía nacional y no en un determinado grupo de productores.
13. la aplicación de medidas de compensación debe buscar más la compensación económica del daño que la aplicación de contramedidas sobre nuevos productos, ya que ello implica continuar con la ineficiencia afectando en definitiva a los consumidores.
14. podría establecerse un marco de tiempo específico, que determine de manera concreta un período previo que permita circunscribir la investigación (entre 36 y 60 meses), ya que ello otorgaría mayor certeza a los países miembros y es coincidente con las interpretaciones del grupo especial y órgano de apelación.
15. Debe incrementarse la transparencia mediante la apertura al público de las actividades de la OMC, particularmente el sistema de solución de las diferencias en audiencias de los paneles y el órgano de apelación, como publicar las presentaciones de los gobiernos en tales procesos.(G. Marceau)
16. Para J. Jackson uno de los mayores problemas estructurales de OMC es claramente la toma de decisiones, incluyendo la regla del consenso. (**Consenso**, significa que las materias sometidas a consideración se

considerarán como aprobadas, si ningún miembro presenta en la reunión, cuando la decisión sea tomada, formalmente objete la decisión propuesta).

Las salvaguardias, en definitiva, parecen ser un mecanismo que irá cobrando mayor presencia al reglamentarse y limitarse los demás “*trade remedies*”, que puede parecer como un mecanismo necesario para que los gobiernos hicieran las concesiones al inicio del sistema multilateral del GATT y luego con la OMC, que probablemente evita una cadena de represalias, como se describió en los aspectos de teoría de juego. Pero que hoy en día requiere una meditación, análisis y reforma de sus aspectos más críticos o conflictivos como se han descrito en este trabajo, para que en el futuro sea parte integrante del sistema multilateral, lo fomente y estimule. La confianza en el OSD es en todo sentido fundamental para contribuir a la credibilidad, las resoluciones, aunque pueden adolecer de defectos e imperfecciones, responden a un sistema de solución que ha ido ganando credibilidad internacional sobre la base de la seriedad y profesionalismos de sus integrantes como de sus resoluciones.

CAPÍTULO X

Datos y Citas

Durante los primeros 50 años del GATT se aplicaron 150 medidas de salvaguardias, sólo dos de ellas fueron enfrentadas en el sistema de disputas, lo que revela lo difícil que era para los países enfrentar medidas ilegítimas, lo que el acuerdo de salvaguardias ha tratado de corregir al ser más específico en los requisitos para la aplicación de las medidas.

En los primeros años de OMC, hasta abril de 1998 figuraban 122 casos en el nuevo procedimiento, lo que supuso un significativo incremento respecto al GATT, lo que hace suponer un mayor nivel de confianza. Asimismo se observan un alto número de acuerdos por transacciones y un espíritu general de cumplimiento. Por vez primera países en desarrollo plantearon casos en contra de otros también en desarrollo. Se sostiene que las decisiones del órgano de apelación han sido más jurídicas y legales que en tiempos del GATT. Por otro lado, la práctica ha ido aceptando la participación de abogados privados especializados.

“Las restricciones de importaciones difícilmente pueden proteger las economías nacionales, en esencia, son medios de redistribución de los ingresos entre grupos locales, a un considerable costo neto de las economías restringidas”¹⁹⁶

“Probably the most significant characteristic and evolution of the WTO is the nature of its dispute settlement system.” “The WTO has corrected some of the GATT defects and created a stronger, more rule-oriented, dispute settlement process, including automatic adoption of reports and have binding international law force, and an appellate process that has increase the rigor and careful reasoning of panel and appellate reports that are

¹⁹⁶ Ernst-Ulrich Petersmann; Economic, Legal and Political Functions of the Principle of Non-discrimination Pag 120

grappling with very sophisticated systemic governing questions of the international trade system.”¹⁹⁷

“Barreras no arancelarias, en general y restricciones voluntarias de las exportaciones, en particular son así predominantemente dirigidas contra los países en desarrollo.... asimismo estas medidas afectan al productor más eficiente.”¹⁹⁸

Es decir, la importancia creciente del comercio internacional no cambia el hecho de que el gobierno no pueda favorecer a una industria nacional si no es a expensas de otra.¹⁹⁹

Las disposiciones de salvaguardias son habitualmente fundamentales para la existencia y funcionamiento de los acuerdos de liberalización comercial, ya que ellas funcionan tanto como mecanismo de seguro, como una válvula de seguridad. Proveen a los gobiernos de los medios para renegar compromisos de liberalización particulares, sujeto a condiciones especiales, si la necesidad de ello aparece (válvula de seguridad). Sin ellas, los gobiernos podrían abstenerse de firmar acuerdos que reducen la protección de manera sustantiva (seguro).²⁰⁰##

“La medida de salvaguardias no debe ser considerada como un instrumento proteccionista para prevenir declives de industria doméstica ineficiente, ya que su uso como instrumento proteccionista solo afectaría el propósito de la apertura de los mercados. La medida de salvaguardias es únicamente un instrumento de emergencia de último recurso para aliviar a la economía doméstica de un shock económico y político por causa de una caída rápida de la industria doméstica, causado por el aumento de las importaciones. Es un alivio temporal para la industria doméstica con el propósito de facilitar ajustes estructurales y no la continuación del apoyo de industrias domésticas ineficientes, lo que justifica la medida de salvaguardias.”²⁰¹

¹⁹⁷ John Jackson, *International Economic Law in times that are interesting*; Journal of International Economic Law 2000 (3-14) Oxford University Press

¹⁹⁸ K.A. Koekoek *The developing countries in the new GATT round: Safeguards revisited* The International Trade Journal Vol I, No 4, Summer 1987. pag 328.

¹⁹⁹ Paul Krugman. *El Internacionalismo Moderno*. Ed Crítica Grijalbo Mondatori. 1997 pp 98

²⁰⁰ Hoekman & Kosteki (2001, pag 303) citado por Irwin A. Douglas; *Causing Problems? The WTO Review of Causation and Injury Attribution in U.S. Section 201 Cases*, NBER Working Paper No 9815, Julio 2003 pag 3.

²⁰¹ Yong-Shik Lee. *The specific safeguard Mechanism in the Protocol on China's Accession to the WTO*. The Journal of World Intellectual Property XXXX” pag. 227

##eficiencia implica que los consumidores pueden tener la libertad de elegir entre productos, y en particular, comprar al oferente con el menor coste promedio ##

la pérdida de empleo, puede deberse a un traslado a áreas más eficientes de la economía, por lo que debería mirarse el desempleo agregado a nivel del país, más que de la industria en particular.

Los gobiernos prefieren proteger que subsidiar a las industrias débiles, ya que la protección tiene un costo mucho menos visible que el subsidio.

Soberanía en la adopción de acuerdos y la solución de controversias, se le ha criticado como arcaico en el debate actual sobre el derecho económico internacional, se trata de una asignación de poder entre el estado nación y el sistema de regulación internacional. Cuando se acepta un tratado, en algún sentido se reduce la libertad de perspectiva de las acciones de un gobierno nacional. Más que defender la soberanía nacional, debe aclararse dónde se deben tomar las decisiones y qué influencia debe otorgarse a una decisión de un organismo internacional. Por qué debe dirigirse a un procedimiento externo que podría discernir de la conformidad de las acciones de una nación con las normas de un tratado. Hay preocupaciones de que los procedimientos sean objetivos e irregulares.

- el proteccionismo ha sido caracterizado como un ejercicio de elegir ganadores y perdedores, sin embargo, en la muchos de los casos sólo hay perdedores.

Los clubes de comercio preferencial, hasta hace poco tiempo, estaban explícitamente prohibidos por el GATT. Estos tipos de asociaciones, en realidad, estaban considerados como una manera de cooperación, y no necesariamente conducían a la supresión de barreras comerciales ya que generalmente se limitaban a pactos que originaban disminuciones en la discriminación de comercio. Pactos que estaban en contradicción absoluta con la cláusula de la nación más favorecida recogida en el artículo 1 del acuerdo. Ahora bien, en noviembre de 1979, el mismo GATT, por decisión unánime de las partes contratantes, decidió sancionar la llamada "cláusula de habilitación", por lo que se estableció que quedaban exentos de la aplicación del artículo 1 los convenios, los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles. Precisamente la modificación de este artículo del acuerdo general permitió la firma del Tratado constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración.

Carbon and Aleación Flat Steel Products- Planchón (slabs)

	1996	1998	2000	Variación % 1996/98	Variación % 1998/00	Variación % 1996/00
Consumo	71.4	70.9	74.4	-0,7%	4,9%	4,2%
Producción doméstica	65.1	65.6	67.1	0,7%	2,3%	3,1%
Importaciones	6.3	5.3	7.3	-15,4%	37,1%	16,0%
Participación de mercado Importaciones (%)	8,8	7,5	9,8	-	-	-
Valor unidad (doméstico)	\$223	\$229	\$221	2,7%	-3,4%	-0,9%
Valor unidad (importaciones)	\$253	\$237	\$221	-8,7%	-4,3%	-6,3%

Fuente: USITC, Unidades: miles de toneladas cortas²⁰²**Carbon and Aleación Flat Steel Products- Hot Rolled**

	1996	1998	2000	Variación % 1996/98	Variación % 1998/00	Variación % 1996/00
Consumo	65.8	74.9	75.1	9,3%	0,3%	9,6%
Producción doméstica	63.2	63.4	67.7	0,2%	6,8%	7%
Importaciones	5.3	11.5	7.4	118,7%	-35,5%	40,9%
Participación de mercado Importaciones (%)	7.7	15.4	9.9	--	--	--

²⁰² Irwin A. Douglas; Causing Problems? The WTO Review of Causation and Injury Attribution in U.S. Section 201 Cases, NBER Working Paper No 9815, Julio 2003 pág 33.

Valor unidad (doméstico)	\$331	\$288	\$303	-13,0%	5,2%	-8,5%
Valor unidad (importaciones)	\$329	\$319	\$297	-3,0%	-6,9%	-9,7%

Fuente: USITC, Unidades: miles de toneladas cortas²⁰³

Carbon and Aleación Flat Steel Products- Cold Rolled

	1996	1998	2000	Variación % 1996/98	Variación % 1998/00	Variación % 1996/00
Consumo	36.4	39.0	40.0	7,1%	2,6%	9,9%
Producción doméstica	33.8	34.9	37.2	3,3%	6,6%	10,1%
Importaciones	2.6	4.1	2.8	56,9%	-31,9%	6,8%
Participación de mercado Importaciones (%)	7.1	10.4	6.9	--	--	--
Valor unidad (doméstico)	\$457	\$444	\$418	-2,8%	-5,9%	-8,5%
Valor unidad (importaciones)	\$505	\$447	\$466	-11,5%	4,3%	-7,7%

Fuente: USITC, Unidades: miles de toneladas cortas²⁰⁴

²⁰³ Irwin A. Douglas; Causing Problems? The WTO Review of Causation and Injury Attribution in U.S. Section 201 Cases, NBER Working Paper No 9815, Julio 2003 pág 33.

²⁰⁴ Irwin A. Douglas; Causing Problems? The WTO Review of Causation and Injury Attribution in U.S. Section 201 Cases, NBER Working Paper No 9815, Julio 2003 pág 33.

Complainant	Exports lost	Exports covered
European Union	561	1,900
Japan	119	418
Korea	151	507
China	21	110
Switzerland	4	17
Norway	2	7
New Zealand	11	33
Brazil	30	107
Total	900	3,100

Fuente²⁰⁵:**Industria del Acero antes y después de las salvaguardias²⁰⁶**

Estadísticas	Marzo 2002	2 julio/agosto 2003	Variación en%
Importaciones por valor (millones de dólares) _b	1.017	952	-6.4%
Importaciones para consumo (miles de toneladas cortas) _b	2.778	1.864	-32.9%
Domestic shipments (miles de toneladas cortas) _b	7.874	8.701	+10.5%
Dow Jones steel share price index	87	64	-26.4%
Utilidades después de impuestos como parte de las ventas (%) _b	-3.8	-2.3	+1.5%
Índice de precio de producción acero	97	105	+7.6%
Capacidad (año base 1997)	109	110	+0.5%
Utilization rate (percent)	78	73	-6.6%
Average hourly earnings (dólares)	22	23	+6.0%
Empleo productores acero (miles)	107	101	-5.2%
Empleos usuario acero (miles)	4.016	3.766	-6.2%
Quiebras desde 1997 (firmas)	33	40	+7

²⁰⁵ G.Hufbauer & B.Goodrich; Next Move in Steel Revocation or Retaliation, Internacional Economics Policy Briefs, Octubre 2003 pág 9.

²⁰⁶ G.Hufbauer & B.Goodrich; Next Move in Steel Revocation or Retaliation, Internacional Economics Policy Briefs, Octubre 2003 pág 12

Principales corrientes regionales en las exportaciones mundiales de hierro y acero, 1999.

	valor	1990-1999 en %	1998 en %	1999 en %
Europa occidental intrarregional	47.5	0	6	-10
Asia intrarregional	20.3	5	-24	4
América Norte intrarregional	5.5	7	-1	-5
Europa occidental a América norte	4.9	1	-5	-3
Europa, P Bálticos, CEI a Europa occidental	4.9	6	5	-14
Asia a América del Norte	4.4	2	76	-33

Existe una gran correlación entre la evolución de la actividad económica mundial y la del mercado mundial de hierro y acero.

Exportaciones Netas		Por regiones			
1976		1989		1999	
Región	MMt	Región	MMt	Región	MMt
Japón	35.9	Europa Occidental	16	Ex URSS	46.8
Europa Occidental	11.9	Mex/Bra/Ven/Arg	13.6	Japón	21
		Japón	12.5	Mex/Bra/Ven/Arg	15.2
		Corea	3.8	Europa Oriental	7.4
		Europa Oriental	3.6	Corea	5.2
				Unión Europea	1.3
URSS	-0.3	URSS	-1.1	Resto de América	-2.7
Corea	-0.3	Resto de América	-2.4	USA/Canadá	-29.7
Resto de América	-1.8	USA/Canadá	-10.4	China & Resto de Asia	-38.1
Mex/Bra/Ven/Arg	-3.4	China & Resto de Asia	-25.1	Resto	-14.5
Europa Oriental	-6.5	Resto	-10.4		
USA/Canadá	-9.6				
China & Resto de Asia	-11.9				
Resto	-13.2				

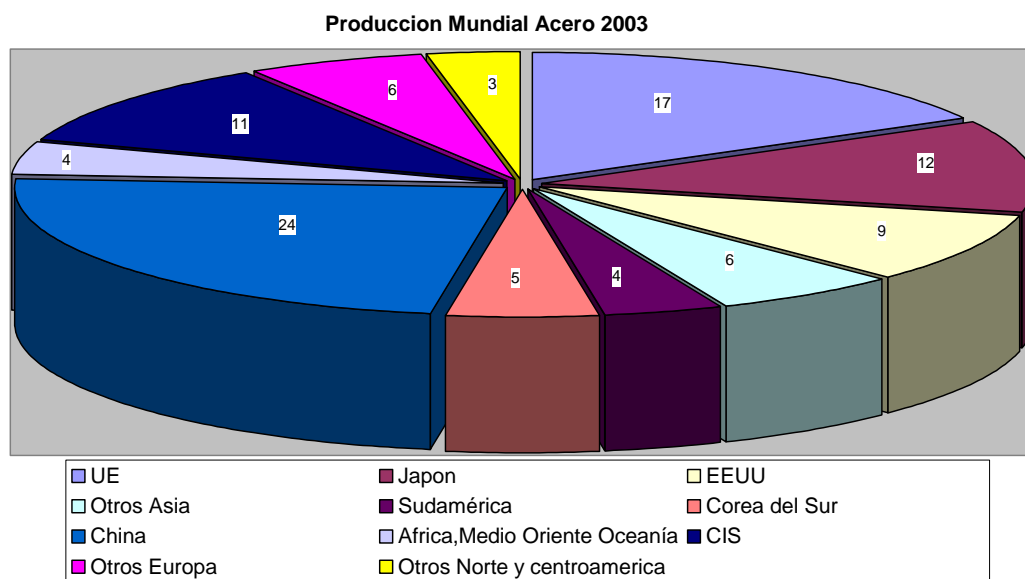
Fuente CEP

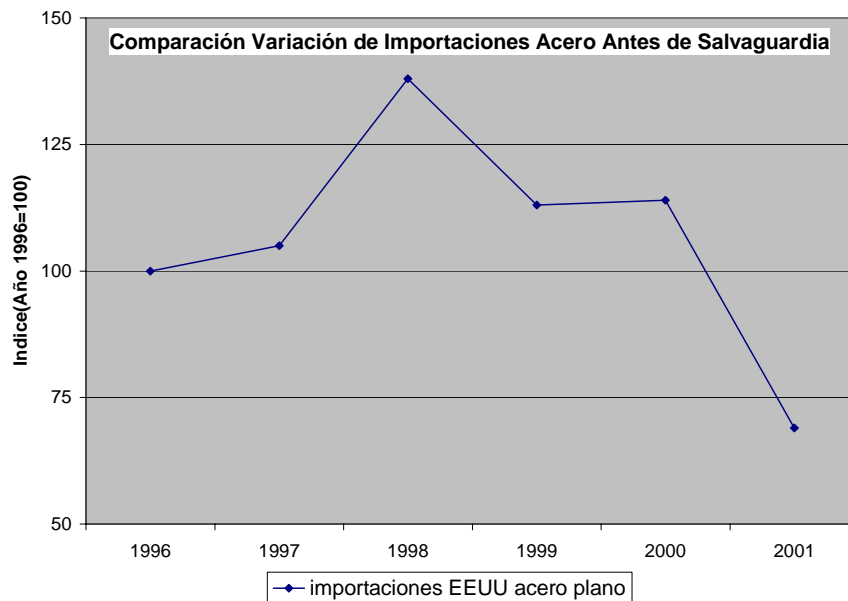
Comercio Mundial de Acero por Región Geográfica 1999

1999 en millones de toneladas	Exportaciones Totales	Importaciones Totales	Exportaciones Netas
Unión Europea (15)	100.8	99.4	1.3
Resto de Europa	24.5	23.1	1.4
Ex URSS	51.8	5.0	46.8

América del Norte	9.8	38.2	-28.4
América Latina	20.2	12.0	8.2
África-Medio Oriente	6.3	19.8	-13.5
China continental	6.0	16.9	-10.9
Japón	25.8	4.8	21.0
Resto de Asia	33.1	60.2	-27.2
Oceanía	3.4	2.1	1.3
Total		281.6	

Centro de Estudios para la Producción, octubre 2001

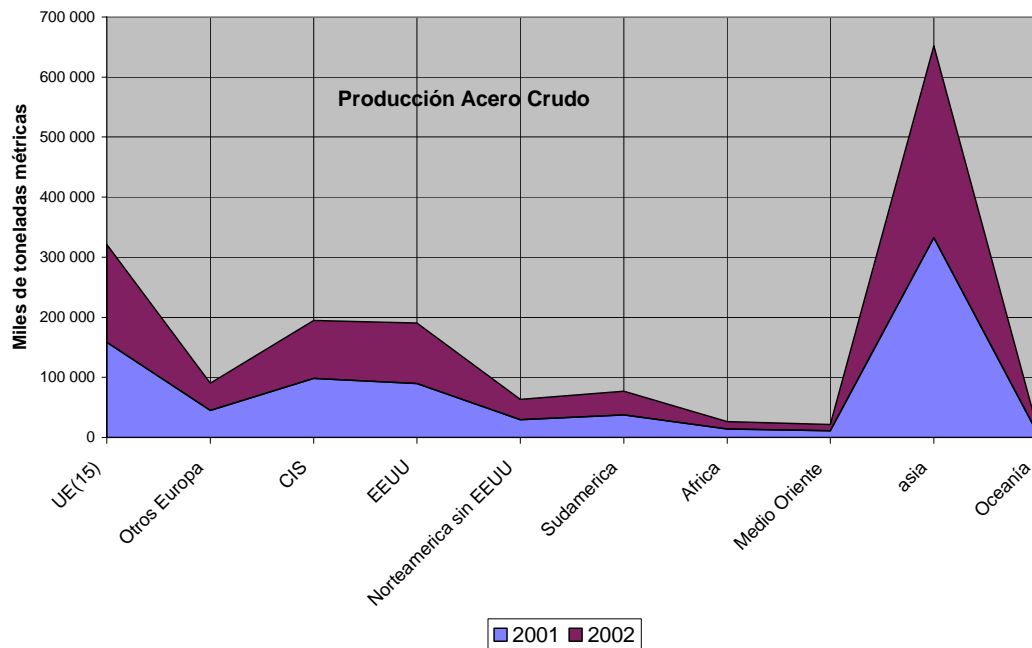




Fuente: Hufbauer & Goodrich, USITC

EEUU	2000	1999	1998	1997	1996
Producción Acero bruto	100.990 t	97.427 t	98.658 t	98.485 t	95.535 t
Exportaciones Acero	T	5.029 t	5.110 t	5.568 t	4.641 t
Importaciones Acero	T	32.735 t	37.948 t	28.471 t	26.649 t
Consumo Aparente	T	110.800 t	119.117 t	113.167 t	106.692 t
Producción lingotillo arrabio	47.419 t	46.268 t	48.230 t	49.604 t	49.428 t
Direct Reduced Iron Production	t	1.670 t	1,600 t	510 t	450 t
Consumo Chatarra	t	t	t	59.000t	55.700t
Importación Chatarra	t	3.671 t	3.063 t	2.866 t	2.604 t
Exportación chatarra	t	5.516 t	5.908 t	8.932 t	8.443 t
Suministro doméstico aparente	t	t	t	65.066t	61.539t
Producción mineral hierro	t	57.410 t	62.931 t	62.737 t	62.132 t
Exportación Mineral de hierro	t	6.116 t	3.002 t	6.336 t	6.256 t
Importación Mineral de hierro	t	14.244 t	17.009 t	18.599 t	18.432 t

International Iron & Steel Institute 2003



Fuente: worldsteel.org

Comentario sobre Motivación del Trabajo y Dificultades

El tema fue elegido por la gran notoriedad que alcanzó en la prensa mundial las medidas aplicadas por EEUU, la especulación consiguiente de los mercados y la magnitud que alcanzó el proceso en la OMC, me pareció un caso interesante por su relevancia, profundidad y amplitud de países afectados. La información se recopiló en varios países, fundamentalmente en Suiza en la biblioteca de OMC, pero también en Brasil y Chile.

Se realizaron diversas entrevistas lo que demostró que la complejidad del tema no era de fácil conocimiento de algunas de las personas a las que pude contactar. La mayor cantidad de información estaba en inglés lo que hizo más lenta la lectura y análisis. Había una extensa cantidad de fuentes bibliográficas y en internet, lo que también hizo que se demorara un análisis profundo de toda la información. El caso de salvaguardias analizado parece ser una buena manera de entender todo el sistema de solución de diferencias de OMC a través de un caso, que aunque específico, fue amplio y parece representativo del funcionamiento de un sistema.

CAPÍTULO XI

ANEXOS

1) El Protocolo de China

Llama la atención en este sentido, lo acordado en el Protocolo firmado con motivo de la incorporación de China a la OMC en Noviembre de 2001. Ya que se establecen diferencias en cuanto a la normativa general de salvaguardias del acuerdo y un tratamiento discriminatorio para los productos de China, como lo afirma Y.S. Lee)²⁰⁷. Se establecen condiciones menos exigentes para aplicar medidas de salvaguardias, al hablar de *market disruption* y perjuicio material, en vez de perjuicio grave, se acepta un umbral más bajo y por ello hace más fácil su aplicación; no existe un plazo máximo de aplicación, aunque señala que deben... ello supone la creación de un mecanismo de salvaguardias separado aplicable solo a las importaciones de un único país: China. No establece con claridad una guía de procedimiento para su aplicación. Los derechos de retorsión para China también están disminuidos respecto al acuerdo de salvaguardias, pero lo más grave como bien lo afirma Y.S. Lee, es la posibilidad de revivir las *grey area measures*. Sin embargo, se trata de un protocolo provisorio que tendrá vigencia por 12 años desde la fecha de ingreso de China a la OMC, por lo tanto aunque discrimina, se trata de un procedimiento de transición debido al tamaño e importancia del .mercado chino.

Las acciones discriminatorias, tienden a golpear al productor más eficiente.

El artículo XIX en concreto, no estipula que las salvaguardias deben ser sin discriminación, ello es la opinión mayoritaria en el contexto general del acuerdo del GATT. El texto permite la suspensión de las obligaciones respecto de productos seleccionados, pero no respecto de países en particular.

Si se aplicara la medida de salvaguardias en conformidad al tratamiento de NMF, si fueren aranceles, debería haber un arancel para los productos de todos los Miembros de

²⁰⁷ Young-Shink Lee

GATT/OMC; si fuere, en cambio, cuotas de restricciones, el concepto sería considerablemente más complejo. Las cuotas son en esencia discriminatorias, salvo que se utilicen las llamadas “cuotas globales”, pero dado que éstas pueden incentivar que los importadores aceleren sus envíos al máximo para colmar la cuota dentro del tiempo prescrito.

Usualmente las cuotas son asignadas por países. Históricamente en el GATT se ha considerado que un sistema de cuotas no discriminatorio establece el monto de las cuotas al referirlas a un período reciente de tiempo representativo, y el monto o proporción de comercio que cada país ha tenido durante ese período. Esto, sin embargo, habitualmente discrimina a los nuevos exportadores en el mercado. El principio de NMF presupone que la aplicación no discriminatoria de las salvaguardias permitirá que las industrias más eficientes continúen en su actividad entregando mejores bienes por menores costos. Se plantea desde el punto de vista legal que el artículo XIX permite la suspensión de cualquier obligación del GATT que se estime que está vinculada con el aumento de las importaciones, no siendo explícito qué obligaciones deben ser consideradas, de esta manera, podría considerarse que se puede suspender el artículo I del GATT (NMF), de modo que permitiría una medida de restricción de importaciones discriminatoria.²⁰⁸

En el grupo especial de 1981, consideró que el tipo de medida elegido por Noruega, que limitaba las importaciones de 9 categorías textiles en la forma de medida de emergencia, estaba sujeta a las disposiciones que establecen una administración no discriminatoria, adhiriendo a la obligación de NMF. Para J. Jackson la Ronda de Uruguay parece optar por la interpretación de NMF del artículo XIX, declarando que las medidas de salvaguardias deben aplicarse a productos que son importados, sin consideración a su origen, admitiéndose en todo caso, disposiciones especiales para países en desarrollo.

2) Extracto del Decreto N°393 del Ministerio de Hacienda que establece medida de salvaguardia.

Teniendo presente lo dispuesto en el artículo 9 de la ley N°18.525; el decreto supremo N°909, del Ministerio de Hacienda de 1999; el decreto N°19, de 2001, del Ministerio

²⁰⁸ J.Jackson; The World Trading System; MIT Press, UK 2nd edition. pág 196-197

Secretaría General de la Presidencia de la República; y la resolución N°520 de la Contraloría General de la República, dictó el siguiente Decreto:

1. Establécese, como medida de salvaguardia, una sobretasa arancelaria ad-valorem definitiva de 10% a la importación de rollos y planchas laminados en caliente, clasificados en los códigos arancelarios 7208.3800 y 7208.5300, respectivamente; y de alambrón, clasificado en los códigos arancelarios 7213.9110, 7213.9120 y 7213.9190, de diámetros igual o superiores a 5,5mm.
2. Se excluye de la aplicación de esta medida a Canadá, México y Perú, en virtud de los acuerdos comerciales suscritos con dichos países, y a los países en desarrollo miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que en el promedio de los últimos 24 meses comprendidos entre junio del año 2000 y mayo del año 2002, tienen una participación inferior al 3% en las importaciones totales, los que en conjunto no superan el 9%, según lo establecido en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la ley N°18.525 y en el artículo 21 del decreto de Hacienda N°909, de 1999, la duración de la sobretasa arancelaria establecida en el N°1 de este decreto no podrá exceder del plazo de un año contado desde la fecha de publicación del presente decreto.
4. Corresponderá al Servicio Nacional de Aduanas adoptar las medidas conducentes a controlar la correcta aplicación de la medida de salvaguardia establecida en el presente decreto.

Fuente: Diario Oficial, julio 16 del 2002.

3) Compañías productoras de acero de EEUU que solicitaron la quiebra durante la denominada crisis del acero, y la fecha de solicitud:

41 Republic Steel Products,	10/6/2003
40 WCI Steel Warren,	9/17/2003
39 Weirton Steel Weirton,	5/19/2003
38 EvTac Mining Eveleth,	5/1/2003
37 Kentucky Electric Steel Ashland,	2/6/2003
36 Bayou Steel LaPlace,	1/23/2003
35 Cold Metal Products Youngstown,	8/16/2002
34 Birmingham Steel Birmingham,	6/3/2002
33 Calumet Steel Chicago Heights,	3/19/2002
32 National Steel Mishawaka,	3/6/2002

31 Huntco Inc. Town and Country,	2/4/2002
30 Action Steel Indianapolis,	12/28/2001
29 Sheffield Steel Sand Springs, OK	12/7/2001
28 Metals USA Houston, TX	11/15/2001
27 Bethlehem Steel Bethlehem,	10/15/2001
26 GalvPro Jeffersonville,	8/10/2001
25 Riverview Steel Corp. Glassport,	8/7/2001
24 Edgewater Steel Ltd. Oakmont,	8/6/2001
23 Excaliber Holdings Corp. St. Louis,	7/18/2001
22 Precision Specialty Metals Inc. Los Angeles,	7/16/2001
21 Freedom Forge Corp. Burnham,	7/13/2001
20 Great Lakes Metals LLC East Chicago,	4/11/2001
19 Republic Technologies Akron,	4/2/2001
18 Trico Steel Decatur,	3/23/2001
17 American Iron Reduction Convent,	3/23/2001
16 GS Industries, Inc. Charlotte,	2/7/2001
15 Heartland Steel Inc. Terre Haute,	1/24/2001
14 CSC Ltd. Warren,	1/12/2001
13 LTV Corp. Cleveland,	12/29/2000
12 Erie Forge & Steel Erie,	12/22/2000
11 Northwestern Steel & Wire Sterling,	12/20/2000
10 Wheeling-Pittsburgh Steel Corp. Wheeling,	11/16/2000
9 Vision Metals Inc. Ann Arbor,	11/13/2000
8 J&L Structural Steel Inc. Aliquippa,	6/30/2000
7 Gulf States Steel Gadsden,	7/1/1999
6 Qualitech Steel SBQ LLC Pittsboro,	3/24/1999
4 Geneva Steel Co. Vineyard,	2/1/1999 -1/25/2002
3 Laclede Steel Co. St. Louis,	11/30/1998- 7/30/2001
2 Acme Metals Riverdale	9/29/1998
1 Al Tech Specialty Steel Corp. Dunkirk,	12/31/1997

4) PANORAMA ESTADÍSTICO

	Reclamaciones presentadas a la OMC¹	Grupos Especiales en actividad²	Informes de Grupos Especiales y del Órgano de Apelación adoptados³	Soluciones mutuamente convenidas	Otras diferencias resueltas o en inactividad⁴
Fecha/período a que se refiere la información	Desde 1.1.1995	Al 26.03.2004	desde 1.1.1995	desde 1.1.1995	desde 1.1.1995
Número	309	28	77	43	26

NOTAS EXPLICATIVAS:

¹ Esta categoría abarca todas las solicitudes de celebración de consultas notificadas a la OMC, incluidas las que han dado lugar a procedimientos de grupos especiales y exámenes en apelación.

² Esta categoría abarca los procedimientos de grupos especiales o exámenes en apelación pendientes o suspendidos, con excepción de los procedimientos previstos en el párrafo 5 del artículo 21 del ESD.

³ Esta categoría no incluye los informes resultantes de los procedimientos previstos en el párrafo 5 del artículo 21 del ESD.

⁴ Esta categoría incluye los asuntos en que se ha puesto fin a la medida objeto de litigio, se ha retirado la solicitud de establecimiento de un grupo especial, etc.

	Grupos Especiales sobre el cumplimiento en actividad¹	Informes adoptados del Órgano de Apelación y de Grupos Especiales sobre el cumplimiento²	Procedimientos de arbitraje sobre el nivel de suspensión de concesiones³	Suspensiones de concesiones autorizadas por la OMC⁴
Fecha/período a que se refiere la información	26.03.2004	Desde 1.1.1995	desde 1.1.1995	desde 1.1.1995
Número	-	12	8	7

NOTAS EXPLICATIVAS:

¹ Esta categoría abarca los procedimientos de grupos especiales o exámenes en apelación previstos en el párrafo 5 del artículo 21 del ESD pendientes o suspendidos.

² Esta categoría incluye los informes resultantes de los procedimientos previstos en el párrafo 5 del artículo 21 del ESD.

³ Esta categoría abarca los procedimientos de arbitraje previstos en los párrafos 6 y 7 del artículo 22 del ESD y el párrafo 11 del artículo 4 del Acuerdo sobre Subvenciones.

⁴ Esta categoría abarca las autorizaciones concedidas por la OMC de conformidad con el párrafo 7 del artículo 22 del ESD y el párrafo 10 del artículo 4 del Acuerdo sobre Subvenciones.

5) ANÁLISIS DE LAS RECLAMACIONES PRESENTADAS POR MIEMBROS DESARROLLADOS/EN DESARROLLO

RECLAMACIONES PRESENTADAS POR PAÍSES DESARROLLADOS MIEMBROS	
Demandados - Desarrollados	117
Demandados - En desarrollo	74
RECLAMACIONES PRESENTADAS POR PAÍSES EN DESARROLLO MIEMBROS	
Demandados - Desarrollados	65
Demandados - En desarrollo	47
RECLAMACIONES PRESENTADAS A LA VEZ POR PAÍSES DESARROLLADOS Y POR PAÍSES EN DESARROLLO MIEMBROS	
Demandados - Desarrollados	6
Demandados - En desarrollo	0

Fuente: OMC 26.03.04

European Prices Increased Relative To U.S. Prices

Since the institution of the 201 remedies, European hot-rolled steel prices, an industry benchmark, have increased by 56 percent, significantly outpacing the price increases in the United States. Figure 6 shows that European prices for hot-rolled sheet climbed from \$210 per ton in 2002: Q1 to \$327 by 2003: Q2. In contrast, over the same period, U.S. prices rose by 11 percent, from \$276 to \$306. Thus, based upon price performance, the European producers have little complaint.

The relative decline in U.S. steel prices has increased the competitiveness of domestic steel consumers compared to the Europeans. This is because the relative cost of steel inputs into domestically manufactured products fell. In fact, at present exchange rates, European prices are *absolutely* higher than their U.S. counterparts. Thus, the international competitiveness concerns voiced by domestic consumers have proven unfounded.⁸ Contrary to their predictions, U.S. competitiveness, as measured by steel input costs, has increased during the last 18 months.

As shown above, the relative decline in U.S. prices began in the third quarter of 2002.

The transitory U.S. prices increases during the summer of 2002 were caused in part by the temporary closure of LTV Steel after declaring Chapter 7 bankruptcy. As the mills were reopened by International Steel Group (ISG), prices returned nearly to their pre-201 levels. As ISG testified, these reopenings could only have occurred with Section 201 relief in place.

A comparison of European steel trade over the 12 months prior to and after the 201 tariffs shows considerable improvement. Total European steel export volumes increased significantly, while imports remained relatively constant. Figure 1 graphs monthly trade volumes and fits a trend line to the European import and export data. The volume of European exports rose 8 percent.

Los países en desarrollo no han sido los usuarios más frecuentes de las salvaguardias bajo el GATT, sin embargo pareciera que su utilización bajo el Acuerdo de Salvaguardias tiene una recurrencia más importante por los países en desarrollo.²⁰⁹

PAISES EN DESARROLLO	PAISES DESARROLLADOS
Argentina - Zapatillas deportivas (1997)	Republica Checa - azúcar (1999)

²⁰⁹ Based on the annual reports of the Committee on Safeguards. 2003

<ul style="list-style-type: none"> - Peaches (2001) - Motocicletas (2001) ➔ 3	<ul style="list-style-type: none"> - isoglucose (2001) ➔ 2
Brasil <ul style="list-style-type: none"> - Juguetes (1997) ➔ 1	Corea <ul style="list-style-type: none"> - dairy products (1997) - ajo (2000) ➔ 2
Chile <ul style="list-style-type: none"> - wheat (2000) - leche (2001) ➔ 2	Latvia <ul style="list-style-type: none"> - swine meat (1999) ➔ 1
Egipto <ul style="list-style-type: none"> - safety matches (1999) - fluorescent lamps (2000) - powdered milk (2001) ➔ 3	Republica Slovakia <ul style="list-style-type: none"> - azúcar (2001) ➔ 1
India <ul style="list-style-type: none"> acetylene black (1998) carbon black (1999) slabstock polyol (1998) propylene glycol (1998) phenol (1999) acetone (2000) ➔ 6	EEUU <ul style="list-style-type: none"> - brooms (1996) - wheat gluten (1998) - lamb meat (1999) - steel wire rod (2000) - line pipe (2000) ➔ 5
Jordan <ul style="list-style-type: none"> - biscuits (2001) ➔ 1	
Marruecos <ul style="list-style-type: none"> - bananas (2001) ➔ 1	
TOTAL – 17	TOTAL – 11

APELATE BODY ANNUAL REPORT MAY 2004

Annex 7

Arbitrations Conducted under Article 21.3(c) of the DSU: 1997–2003²¹⁰**Reasonable Period of Time Awarded by the Arbitrator**

An asterisk (*) besides the name of the Arbitrator indicates that the Arbitrator was chosen by the parties to the dispute. A hash (#) indicates that the Arbitrator was appointed by the Director-General of the WTO.

1997

Matter	WT/DS Number	Arbitrator	Reasonable Period of Time Awarded
<i>Japan – Taxes on Alcoholic Beverages</i>	WT/DS8/15 WT/DS10/15 WT/DS11/13	Julio Lacarte-Muró [#]	15 months

1998

Matter	WT/DS Number	Arbitrator	Reasonable Period of Time Awarded
<i>European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas</i>	WT/DS27/15	Said El-Naggar [#]	15 months, 1 week
<i>EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)</i>	WT/DS26/15 WT/DS48/13	Julio Lacarte-Muró [#]	15 months
<i>Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry</i>	WT/DS54/15 WT/DS55/14 WT/DS59/13 WT/DS64/12	Christopher Beeby [*]	12 months

1999

Matter	WT/DS Number	Arbitrator	Reasonable Period of Time Awarded
---------------	---------------------	-------------------	--

²¹⁰There were no Arbitration Awards circulated under Article 21.3(c) of the DSU in 1995 or 1996.

<i>Australia – Measures Affecting Importation of Salmon</i>	WT/DS18/9	Said El-Naggar [*]	8 months
<i>Korea – Taxes on Alcoholic Beverages</i>	WT/DS75/16 WT/DS84/14	Claus-Dieter Ehlermann [*]	11 months, 2 weeks

2000

Matter	WT/DS Number	Arbitrator	Reasonable Period of Time Awarded
<i>Chile – Taxes on Alcoholic Beverages</i>	WT/DS87/15 WT/DS110/14	Florentino Feliciano [*]	14 months, 9 days
<i>Canada – Patent Protection of Pharmaceutical Products</i>	WT/DS114/13	James Bacchus [*]	6 months
<i>Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry</i>	WT/DS139/12 WT/DS142/12	Julio Lacarte-Muró [*]	8 months

2001

Matter	WT/DS Number	Arbitrator	Reasonable Period of Time Awarded
<i>United States – Section 110(5) of the US Copyright Act</i>	WT/DS160/12	Julio Lacarte-Muró [*]	12 months
<i>United States – Anti-Dumping Act of 1916</i>	WT/DS136/11 WT/DS162/14	A.V. Ganesan [*]	10 months
<i>Canada – Term of Patent Protection</i>	WT/DS170/10	Claus-Dieter Ehlermann [*]	10 months
<i>Argentina – Measures Affecting the Export of Bovine Hides and Import of Finished Leather</i>	WT/DS155/10	Florentino Feliciano [*]	12 months, 12 days

2002

Matter	WT/DS Number	Arbitrator	Reasonable Period of Time Awarded
---------------	---------------------	-------------------	--

<i>United States – Anti-Dumping Measures on Certain Hot-Rolled Steel Products from Japan</i>	WT/DS184/13	Florentino Feliciano *	15 months
<i>United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea</i>	WT/DS202/17	Yasuhei Taniguchi #	Agreement reached between parties

2003²¹¹

Matter	WT/DS Number	Arbitrator	Reasonable Period of Time Awarded
<i>Chile – Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products</i>	WT/DS207/13	John Lockhart *	14 months
<i>United States – Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000</i>	WT/DS217/14 WT/DS234/22	Yasuhei Taniguchi #	11 months

Annex 5**Frequency of Participation by WTO Members in Appeals: 1996–2003**²¹²**I. Statistical Information**

WTO Member	Appellant	Appellee	Third Participant	Total
Argentina	2	2	2	6
Australia	2	1	9	15
Belize	–	–	1	1

²¹¹ Appellate Body Annual Report. WT/AB/1 7 May 2004²¹² There were no appeals filed in 1995.

WTO Member	Appellant	Appellee	Third Participant	Total
Brazil	8	7	8	23
Cameron	–	–	1	1
Canada	11	10	8	29
Chile	2	1	4	7
China	1	1	–	2
Colombia	–	–	2	2
Costa Rica	1	–	2	3
Côte d'Ivoire	–	–	1	1
Cuba	–	–	1	1
Dominica	–	–	2	2
Dominican Republic	–	–	1	1
Ecuador	1	1	4	6
Egypt	–	–	1	1
European Communities	18	24	24	66
Ghana	–	–	1	1
Grenada	–	–	1	1
Guatemala	2	1	–	3
Honduras	1	1	–	2
Hong Kong	–	–	4	4
India	5	4	9	18
Indonesia	–	1	1	2
Israel	–	–	1	1
Jamaica	–	–	2	2
Japan	8	8	13	29
Korea	5	4	5	14
Malaysia	1	1	–	2
Mexico	2	3	10	15
New Zealand	2	5	4	11
Nicaragua	–	–	1	1
Nigeria	–	–	1	1
Norway	1	1	6	8
Pakistan	–	2	–	2

WTO Member	Appellant	Appellee	Third Participant	Total
Paraguay	–	–	1	1
Peru	–	1	–	1
Philippines	1	1	1	3
Poland	–	1	–	1
Senegal	–	–	1	1
Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu	–	–	2	2
St. Lucia	–	–	2	2
St. Vincent and the Grenadines	–	–	1	1
Suriname	–	–	1	1
Switzerland	1	1	–	2
Thailand	1	2	3	6
Turkey	1	–	1	2
United States	23	33	19	75
Venezuela	–	1	3	4
Zimbabwe	–	–	–	0
Total	100	121	165	386

Annex 4

WTO Agreements Covered in Appellate Body Reports Circulated Through 2003²¹³**I. Statistical Information**

Year of Circulation	DSU	WTO Agreement	GATT 1994	Agriculture	SPS	ATC	TBT	TRIMS	Anti-Dumping	Import Licensing	SCM	TRIPS	GATS	Safeguards
1996	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1997	2	1	5	0	0	2	0	0	0	1	1	1	1	0
1998	3	1	4	1	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0
1999	7	0	7	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2

²¹³There were no appeals filed in 1995.

2000	4	1	6	2	0	0	0	1	2	1	5	1	1	1
2001	6	1	4	1	0	1	1	0	4	0	1	0	0	1
2002	5	1	3	3	0	0	1	0	0	0	3	1	0	1
2003	4	2	2	0	1	0	0	0	4	0	1	0	0	1
Total	31	7	33	8	3	3	2	1	11	3	13	3	2	6

<i>SCM Agreement</i>	<i>Agreement on Subsidies and Countervailing Measures</i>
----------------------	---

Appeals Filed Between 1996 and 2003²¹⁴

Year	Number of Notices of Appeal Filed
1996	4
1997	6 ²¹⁵
1998	8
1999	9 ²¹⁶
2000	13 ²¹⁷
2001	9 ²¹⁸
2002	7 ²¹⁹
2003	6 ²²⁰
Total	62

²¹⁴There were no appeals filed in 1995.

²¹⁵This number includes two Notices of Appeal that were circulated at the same time in related matters, counted separately: *EC – Hormones (Canada)*; *EC – Hormones (US)*. A single Appellate Body Report was subsequently circulated in relation to these appeals.

²¹⁶This number excludes one Notice of Appeal that was withdrawn at the request of the United States, which subsequently filed another Notice of Appeal in relation to the same Panel Report: *US – FSC*.

²¹⁷This number includes two Notices of Appeal that were circulated at the same time in related matters, counted separately: *US – 1916 Act (EC)*; *US – 1916 Act (Japan)*. A single Appellate Body Report was subsequently circulated in relation to these appeals.

²¹⁸This number excludes one Notice of Appeal that was withdrawn at the request of the United States, which subsequently filed another Notice of Appeal in relation to the same Panel Report: *US – Line Pipe*.

²¹⁹This number includes one Notice of Appeal in relation to which the appeal was subsequently withdrawn: *India – Autos*. It excludes one Notice of Appeal that was withdrawn at the request of the European Communities, which subsequently filed a new Notice of Appeal in relation to the same Panel Report: *EC – Sardines*.

²²⁰This number excludes one Notice of Appeal that was withdrawn at the request of the United States, which subsequently filed a new Notice of Appeal in relation to the same Panel Report: *US – Softwood Lumber IV*.

Organo de Solución de Controversias: Proyecto de Informe Anual (2002).²²¹

- i) *Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero (WT/DSB/M/124 y Corr.1, 125, 126, 127, 128, 129, 130)*

En la reunión que celebró el 22 de mayo de 2002, el OSD examinó una solicitud de establecimiento de un grupo especial, presentada por las Comunidades Europeas, para que examinara su reclamación relativa a las medidas de salvaguardia definitivas impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero (WT/DS248/12).

Hicieron uso de la palabra los representantes de las Comunidades Europeas, los Estados Unidos, el Japón, Corea, Cuba, el Brasil y Venezuela.

El OSD tomó nota de las declaraciones formuladas y acordó volver a ocuparse de esta cuestión.

En la reunión que celebró el 3 de junio de 2002, el OSD volvió a examinar esta cuestión.

Hicieron uso de la palabra los representantes de las Comunidades Europeas y los Estados Unidos.

El OSD tomó nota de las declaraciones formuladas y acordó establecer un grupo especial de conformidad con las disposiciones del artículo 6 del ESD, con el mandato uniforme.

Los representantes del Brasil, el Canadá, China, el Taipei Chino, el Japón, Corea, Noruega, Suiza y Tailandia se reservaron el derecho a participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

También en la reunión que celebró el 3 de junio de 2002, el OSD examinó una solicitud presentada por el Japón (WT/DS249/6) y una solicitud presentada por Corea (WT/DS251/7) de establecimiento de un grupo especial para que examinara sus reclamaciones relativas a las medidas de salvaguardia definitivas impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero.

Hicieron uso de la palabra los representantes del Japón, Corea, los Estados Unidos, Noruega, Suiza, las Comunidades Europeas y China.

²²¹ WT/DSB/29 29 de noviembre de 2002

El OSD tomó nota de las declaraciones formuladas y acordó volver a ocuparse de esta cuestión.

En la reunión que celebró el 7 de junio de 2002, el OSD examinó una solicitud de establecimiento de un grupo especial, presentada por China, para que examinara su reclamación relativa a las medidas de salvaguardia definitivas impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero (WT/DS252/5).

Hicieron uso de la palabra los representantes de China, los Estados Unidos, las Comunidades Europeas y Corea.

El OSD tomó nota de las declaraciones y acordó volver a ocuparse de esta cuestión.

En la reunión que celebró el 14 de junio de 2002, el OSD volvió a examinar las solicitudes presentadas por el Japón y Corea de establecimiento de un grupo especial para que examinara sus reclamaciones relativas a las medidas de salvaguardia definitivas impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero.

Hicieron uso de la palabra los representantes del Japón, Corea, los Estados Unidos, las Comunidades Europeas y Suiza, y el Presidente.

El OSD tomó nota de las declaraciones y acordó la aceptación de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial con el mandato uniforme presentadas por el Japón y por Corea, y que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 del ESD con respecto a la pluralidad de partes reclamantes, el Grupo Especial establecido en la reunión del OSD de 3 de junio para examinar la reclamación presentada por las Comunidades Europeas, reproducida en el documento WT/DS248/12, examinase también la reclamación del Japón, reproducida en el documento WT/DS249/6, y la reclamación de Corea, reproducida en el documento WT/DS251/7.

El Presidente confirmó que las delegaciones que se habían reservado el derecho a participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial establecido a petición de

las Comunidades Europeas en la reunión del OSD de 3 de junio de 2002 serían considerados terceros en el procedimiento del Grupo Especial único. Además, los representantes de las Comunidades Europeas, el Japón, Corea, México, Venezuela y Turquía se reservaron el derecho a participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

También en la reunión que celebró el 14 de junio de 2002, el OSD examinó una solicitud presentada por Suiza (WT/DS253/5) y una solicitud presentada por Noruega (WT/DS254/5) de establecimiento de un grupo especial para que examinara sus reclamaciones relativas a las medidas de salvaguardia definitivas impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero.

Hicieron uso de la palabra los representantes de Suiza, Noruega, los Estados Unidos, las Comunidades Europeas y Corea.

El OSD tomó nota de las declaraciones formuladas y acordó volver sobre estas cuestiones en su reunión ordinaria del 24 de junio de 2002.

En la reunión que celebró el 24 de junio de 2002, el OSD volvió a estudiar las solicitudes presentadas por China, Suiza y Noruega de que se examinaran sus reclamaciones relativas a las medidas de salvaguardia definitivas impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero.

Hicieron uso de la palabra los representantes de China, Suiza, Noruega, los Estados Unidos, las Comunidades Europeas, el Japón y Corea, y el Presidente.

El OSD tomó nota de las declaraciones formuladas y acordó que se aceptaran las solicitudes de China, Suiza y Noruega de establecimiento de un grupo especial con el mandato uniforme. El OSD acordó además que, conforme prevé el párrafo 1 del artículo 9 del ESD respecto de la pluralidad de partes reclamantes, el Grupo Especial establecido en la reunión del OSD de 3 de junio para examinar la reclamación de las Comunidades Europeas, reproducida en el documento WT/DS248/12, al cual, de conformidad con la decisión adoptada por el OSD el 14 de junio de 2002, se pidió también que examinara la reclamación del Japón, reproducida en el documento WT/DS249/6 y la reclamación de

Corea, reproducida en el documento WT/DS251/7, examinase asimismo la reclamación de China, reproducida en el documento WT/DS252/5, la reclamación de Suiza, reproducida en el documento WT/DS253/5 y la reclamación de Noruega, reproducida en el documento WT/DS254/5.

El Presidente confirmó que las delegaciones que se habían reservado el derecho a participar como terceros en el procedimiento del Grupo Especial establecido en la reunión del OSD de 3 de junio de 2002 y posteriormente en la reunión de 14 de junio de 2002 serían consideradas terceros en las actuaciones del Grupo Especial establecido en la reunión en curso. Además, Cuba se reservó el derecho a participar como tercero en las actuaciones del Grupo Especial.²²²

En la reunión que celebró el 8 de julio de 2002, el OSD examinó una solicitud de establecimiento de un grupo especial, presentada por Nueva Zelanda, para que examinara su reclamación relativa a las medidas de salvaguardia definitivas impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero (WT/DS258/9).

Hicieron uso de la palabra los representantes de Nueva Zelanda, los Estados Unidos, las Comunidades Europeas, el Japón y Corea, y el Presidente.

El OSD tomó nota de las declaraciones formuladas y acordó que quedara aceptada la solicitud de Nueva Zelanda de establecimiento de un grupo especial con el mandato uniforme. El OSD acordó además que, conforme a lo previsto en el párrafo 1 del artículo 9 del ESD respecto de la pluralidad de partes reclamantes, el Grupo Especial establecido en la reunión del OSD de 3 de junio para examinar la reclamación de las Comunidades Europeas, reproducida en el documento WT/DS248/12, al cual, de conformidad con las decisiones adoptadas por el OSD los días 14 y 24 de junio de 2002, se pidió también que examinara la reclamación del Japón, reproducida en el documento WT/DS249/6, la reclamación de Corea, reproducida en el documento WT/DS251/7, la reclamación de China, reproducida en el documento WT/DS252/5, la reclamación de Suiza, reproducida

²²² Después de la reunión, Malasia se reservó el derecho a participar como tercero en las actuaciones del Grupo Especial. Posteriormente, notificó a la Secretaría su desistimiento.

en el documento WT/DS253/5 y la reclamación de Noruega, reproducida en el documento WT/DS254/5, examinase asimismo la reclamación de Nueva Zelandia, reproducida en el documento WT/DS258/9.

El Presidente confirmó que las delegaciones que se habían reservado el derecho a participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial establecido en la reunión del OSD celebrada el 3 de junio de 2002 y posteriormente en las de los días 14 y 24 de junio de 2002 serían considerados terceros en el Grupo Especial establecido en la reunión en curso.

En la reunión que celebró el 29 de julio de 2002, el OSD examinó una solicitud de establecimiento de un grupo especial, presentada por el Brasil, para que examinara su reclamación relativa a las medidas de salvaguardia definitivas impuestas por los Estados Unidos sobre las importaciones de determinados productos de acero (WT/DS259/10).

Hicieron uso de la palabra los representantes del Brasil, los Estados Unidos, las Comunidades Europeas y el Japón, y el Presidente.

El OSD tomó nota de las declaraciones formuladas y acordó que quedara aceptada la solicitud del Brasil de establecimiento de un grupo especial con el mandato uniforme. El OSD acordó además que, conforme a lo previsto en el párrafo 1 del artículo 9 del ESD respecto de la pluralidad de partes reclamantes, el Grupo Especial establecido en la reunión del OSD de 3 de junio para examinar la reclamación de las Comunidades Europeas, contenida en el documento WT/DS248/12, al cual, de conformidad con las decisiones adoptadas por el OSD los días 14 y 24 de junio de 2002 y el 8 de julio de 2002, se pidió también que examinara la reclamación del Japón, contenida en el documento WT/DS249/6, la reclamación de Corea, contenida en el documento WT/DS251/7, la reclamación de China, contenida en el documento WT/DS252/5, la reclamación de Suiza, contenida en el documento WT/DS253/5, la reclamación de Noruega, contenida en el documento WT/DS254/5 y la reclamación de Nueva Zelandia, contenida en el documento WT/DS258/9, examinase asimismo la reclamación del Brasil, contenida en el documento WT/DS259/10.

El Presidente confirmó que las delegaciones que se reservaron el derecho a participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial establecido en la reunión del OSD de 3 de junio de 2002, y posteriormente en las de los días 14 y 24 de junio y 8

de julio de 2002, serían consideradas terceros en el Grupo Especial establecido en la reunión en curso.

Country	2000		1999		1998		1997	
	Rank	Tonnage	Rank	Tonnage	Rank	Tonnage	Rank	Tonnage
PR China	1	127.2	1	124.0	1	114.6	1	108.9
Japan	2	106.4	3	94.2	3	93.5	2	104.5
United States	3	101.5	2	97.4	2	98.7	3	98.5
Russia	4	59.1	4	51.5	5	43.8	4	48.5
Germany	5	46.4	5	42.1	4	44.0	5	45.0
South Korea	6	43.1	6	41.0	6	39.9	6	42.6
Ukraine	7	31.4	7	27.5	9	24.4	9	25.6
Brazil	8	27.9	8	25.0	7	25.8	7	26.2
India	9	26.9	10	24.3	10	23.5	10	24.4
Italy	10	26.7	9	24.7	8	25.7	8	25.8

Producer	Country	2000	1999		1998		1997	
		Tons	Rank	Tons	Rank	Tons	Rank	Tons
Nippon Steel	JAP	28.4	2	25.2	2	25.1	1	28.1
POSCO	ROK	27.7	1	26.5	1	25.6	2	26.4
Arbed	LUX	24.1	3	22.2	3	20.1	3	18.8
LNM Group	GBR	22.4	6	20.0	5	17.1	10	11.4
Usinor	FRA	21.0	4	22.2	4	18.9	6	16.1
Corus	GBR	20.0	5	21.3	6	16.3	5	17.0
Thyssen Krupp	GER	17.7	8	16.1	7	14.8	4	17.4
Baoshan	PRC	17.7	7	16.7	13	9.9	19	8.6
NKK	JAP	16.0	10	12.8	9	11.5	9	12.0
Riva Group	ITA	15.6	9	14.1	8	13.3	7	14.8
Kawasaki	JAP	13.0	12	11.1	12	10.4	12	10.9
Sumitomo	JAP	11.6	15	9.4	16	9.6	13	10.6
SAIL	IND	10.9	13	10.2	11	10.4	11	10.9
US Steel	USA	10.7	11	11.3	10	11.0	8	12.0
Magnitogorsk	RUS	10.0	18	8.9	22	7.7	23	7.5
Nucor	USA	10.0	14	9.4	18	8.8	17	8.8
China Steel	TAI	10.0	16	9.3	14	9.8	18	8.7
Severstal	RUS	9.6	17	9.0	19	8.5	15	8.9
Bethlehem Steel	USA	9.1	20	8.5	15	9.6	14	9.6
Anshan	PRC	8.8	21	8.5	20	8.5	20	8.3
Novolipetsk	RUS	8.2	23	7.5	25	6.6	24	7.4
Shougang	PRC	8.0	24	7.3	21	8.0	22	8.0
BHP	AUS	7.5	19	8.5	17	9.2	16	8.9
LTV	USA	7.4	22	7.6	23	7.4	21	8.1
Gerdau	BRA	7.1	25	6.6	44	4.1	52	3.7
WISCO	PRC	6.7	26	6.2	28	6.1	31	6.1
NISCO	IRA	6.6	27	6.1	30	5.6	29	6.3

Kobe Steel	JAP	6.4	28	5.7	26	6.4	25	7.0
Krivorožstal	UKR	6.1	32	5.3	38	4.7	33	5.0
Inchon	ROK	6.0	47	3.8	52	3.4	53	3.6

GEOGRAPHIC BREAKDOWN OF IMPORTS AND EXPORTS (bn ecu/euro)

	EUROPEAN UNION				USA				JAPAN			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
IMPORT (bn €)												
WORLD (*)	11,61	9,43	14,00	12,86	15,69	13,11	17,18	12,69	2,62	2,59	3,74	2,77
EUROPEAN UNION	-	-	-	-	3,54	3,36	4,27	3,34	0,14	0,13	0,20	0,20
USA	0,42	0,33	0,50	0,46	-	-	-	-	0,09	0,11	0,18	0,12
Canada	0,09	0,08	0,09	0,09	2,13	2,07	2,48	2,18	0,01	0,01	0,01	0,01
Japan	0,29	0,30	0,39	0,29	2,40	1,19	1,06	0,92	-	-	-	-
Candidate Count. (13)	3,22	2,69	3,68	3,88	0,44	0,39	0,61	0,42	0,02	0,01	0,01	0,01
CIS	1,95	1,73	2,80	2,51	1,83	0,84	1,42	0,75	0,09	0,12	0,16	0,19
Mediterr. Countries	0,55	0,64	0,91	1,03	0,19	0,13	0,23	0,25	0,01	0,00	0,00	0,00
Latin America	0,93	0,92	1,45	1,19	2,47	2,55	3,36	2,65	0,16	0,13	0,17	0,15
China	0,28	0,15	0,35	0,22	0,24	0,23	0,47	0,24	0,34	0,33	0,60	0,37
Hong Kong	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,00
South Korea	0,60	0,34	0,48	0,38	0,95	0,79	0,93	0,72	0,94	0,94	1,28	0,92
ASEAN	0,17	0,12	0,29	0,19	0,19	0,19	0,32	0,13	0,04	0,05	0,08	0,05
South Asia	0,28	0,17	0,24	0,15	0,16	0,14	0,38	0,10	0,04	0,04	0,06	0,04
Austral. + New Zeal.	0,15	0,10	0,13	0,16	0,30	0,25	0,31	0,23	0,06	0,05	0,06	0,03
NAFTA	0,59	0,49	0,73	0,63	3,12	3,10	3,70	3,12	0,10	0,12	0,19	0,13
ACP	0,89	0,74	1,13	1,05	0,60	0,58	0,22	0,19	0,31	0,24	0,06	0,06
Gulf Countries	0,01	0,02	0,05	0,04	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
OPEC	0,31	0,30	0,49	0,51	0,40	0,37	0,47	0,31	0,02	0,02	0,03	0,02
EXPORT (bn €)												
WORLD (*)	12,30	11,15	15,29	14,48	3,87	3,98	5,67	5,59	10,63	10,67	14,06	12,44
EUROPEAN UNION	-	-	-	-	0,35	0,29	0,51	0,46	0,30	0,28	0,34	0,33
USA	3,09	2,85	3,86	2,95	-	-	-	-	2,20	1,02	0,94	0,85
Canada	0,47	0,42	0,61	0,44	1,76	1,97	2,55	2,22	0,18	0,12	0,17	0,08
Japan	0,10	0,10	0,17	0,15	0,08	0,09	0,15	0,12	-	-	-	-
Candidate Count. (13)	2,48	2,22	3,27	3,41	0,06	0,01	0,02	0,05	0,02	0,04	0,05	0,02
CIS	0,18	0,13	0,20	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Mediterr. Countries	1,48	1,10	1,57	1,48	0,08	0,04	0,03	0,08	0,05	0,04	0,06	0,02

Latin America	0,90	0,69	0,92	0,94	1,04	0,97	1,35	1,44	0,51	0,42	0,66	0,58
China	0,21	0,24	0,42	0,59	0,08	0,13	0,29	0,51	1,16	1,40	2,32	2,35
Hong Kong	0,18	0,24	0,28	0,23	0,03	0,03	0,05	0,06	0,90	0,82	1,00	0,71
South Korea	0,13	0,18	0,26	0,24	0,19	0,23	0,31	0,24	1,13	1,86	2,70	2,50
ASEAN	0,25	0,38	0,54	0,59	0,07	0,06	0,12	0,13	2,00	2,55	3,38	2,75
South Asia	0,34	0,32	0,42	0,46	0,04	0,04	0,08	0,08	0,24	0,26	0,34	0,33
Austral. + New Zeal.	0,16	0,15	0,18	0,15	0,01	0,01	0,02	0,01	0,19	0,21	0,23	0,23
NAFTA	3,94	3,57	4,87	3,76	2,64	2,86	3,78	3,56	2,62	1,39	1,51	1,26
ACP	0,45	0,34	0,39	0,42	0,04	0,04	0,03	0,03	0,17	0,13	0,15	0,15
Gulf Countries	0,27	0,21	0,24	0,26	0,01	0,01	0,02	0,02	0,31	0,24	0,29	0,36
OPEC	0,70	0,65	0,85	0,85	0,07	0,03	0,05	0,05	0,64	0,65	0,88	0,93

Fuente Eurostat datashop

**US and EU Steel Safeguards
Chalk and Cheese**

	US Measures	EU Measures
change in steel imports	down 33% since 1998	up 18% since 1998
change in prices	US prices already 30% higher than in EU - showing existing protectionism	EU prices fallen 35% in last two years
reference period used to assess whether imports have increased	pick and mix over five years, hard to spot any consistent definition	last three years - in conformity with WTO rules
definition of steel products	products aggregated into tailor made "product categories" to get desired result	categories defined at start of investigation as WTO rules require
country exclusions	favourable treatment for selected friends - far from the equal treatment required by WTO.	all developing countries whose imports account for less than 3%, as WTO rules require
reason for the safeguard	political pressure from the Rust Belt	response to US measure
nature of safeguard measures	increased tariffs (30% for most products) apply, from the first tonne	no change in tariffs until imports reach quota levels
quota level, within which safeguard has no effect	none for finished steel products	average of the last three years plus 10% to give roughly 2001 import level
Duration	3 years with a mid point review	not one day longer than US measures. Provisional measures will be in place for six months
Objective	provide yet more protectionism for the struggling sectors of the US steel industry	avoid Europe becoming the destination for all the steel shut out of the US market
conformity with WTO	read the book - the US have lost four safeguard cases over the last two years	rules complied scrupulously with the requirements

Fuente Eurostat datashop

Today I signed a proclamation ending the temporary steel safeguard Measures I put in place in March 2002. Prior to that time, steel prices were at 20-year lows and the U.S. International Trade Commission found that a surge in imports to the U.S. market was causing serious injury to our domestic steel industry.

I took action to give the industry a chance to adjust to the surge in foreign imports and to give relief to the workers and communities that depend on steel for their jobs and livelihoods.

These safeguard measures have now achieved their purpose, and as a result of changed economic circumstances it is time to lift them.

The U.S. steel industry wisely used the 21 months of breathing space we provided to consolidate and restructure. The industry made progress increasing productivity, lowering production costs and making America more competitive with foreign steel producers.

Steel producers and workers have negotiated new groundbreaking labor agreements that allow greater flexibility and increase job stability.

The Pension Benefit Guarantee Corporation has guaranteed the pensions of eligible steel workers and retirees and relieved the high pension costs that burdened some companies.

My jobs and growth plan has also created more favorable economic conditions for the industry and the improving economy will help further stimulate demand.

To keep the positive momentum going, we will continue our steel import licensing and monitoring program so that my administration can quickly respond to future import surges that could unfairly damage the industry.

We will continue negotiations with our trading partners through the Organization of Economic Cooperation and Development to establish new and stronger disciplines on subsidies that governments grant to their steel producers.

We will continue to pursue economic policies that create the conditions for steel producers, steel consumers, who rely on steel to produce goods ranging from refrigerators to auto parts, and other U.S. manufacturers to succeed.

I strongly believe that America's workers can compete with anyone in the world as long as we have a fair and level playing field. Free trade opens foreign markets to American products and creates jobs for American workers.

And an integral part of our commitment to free trade is our commitment to enforcing our trade laws.

I am pleased the steel industry seized the opportunity we provided to regain its competitiveness and assist steel workers and their communities. As a result, U.S. steel companies are now once again well-positioned to compete both at home and globally.

George W. Bush

EU adopts temporary measures to guard against floods of steel imports resulting from US protectionism

Press release, Brussels, 27 March 2002

The European Commission on 27 March adopted safeguard measures on steel. Following the US action to severely restrict steel imports on 20 March, the EU measures are designed to prevent floods of steel imports being diverted into the EU. The measures have been drawn up with scrupulous attention to WTO rules. The safeguard establishes a generous level of imports - within which the measures will not apply - based on the highest recent level of imports (2001). Beyond these levels, tariffs will apply varying from 14.9% to a maximum 26%. These temporary measures, due to enter into force in the coming days, will last for a maximum of 6 months. During this time, a thorough investigation of the effects of the US measures will be carried out. Developing countries will be effectively excluded from the measures, in line with WTO rules. Announcing the decision, EU Trade Commissioner Pascal Lamy said, "Unfounded, unnecessary and unfair US action has forced us to take temporary steps to look after EU industry, and EU workers. But we have done this without indulging in protectionism. Unlike the US, we will keep our market open to imports from the rest of the world. These limited and carefully crafted measures have one simple goal: to prevent a flood of diverted steel coming into the EU market. "

US Safeguard measures

On 20 March, the US imposed severe restrictions on steel from the rest of the world with import tariffs as high as 30%. Given that this left the EU as the only remaining sizeable

steel market, this created a serious risk that the EU would be flooded by steel shut out of the US market. The extent of possible trade diversion is estimated as high as 15 million tonnes per year, 56% of current EU import levels.

EU steel imports are already at record levels (imports in 2001 stand at 26.6 million tonnes, compared to 15.4 million tonnes in 1997, an overall increase of 73 % over the last 4 years). A further increase in imports would be likely to result in a sudden drop in sales by the EU industry and to temporary or permanent closure of certain production facilities.

Coverage of provisional safeguard measures

The European Commission today adopted a regulation which will apply provisional measures to 15 steel products (see attached list) that are subject to increased US tariffs and for which EU imports have been increasing. This action is fully consistent with the WTO agreement on safeguards, which provides for provisional safeguard measures to be introduced to prevent or remedy serious injury to a member's industry under certain "critical" circumstances. A precondition for such safeguard measures is an increase of imports in a specific sector.

The coverage of products is narrower than that of the American measures because the Commission has scrupulously excluded from provisional measures those products for which we have not yet experienced an increase in imports. As a result, six products, for which EU industry requested safeguard measures, are not included in the provisional measures. These products will be investigated further to see whether the requirements are met for them to be included in the definitive measures.

Level of Quotas

For each of the fifteen individual products, quota limits will be calculated by taking the average import level for the last three years (1999-2001) and adding 10 per cent. The overall effect is to establish the total imports of these products to around the 2001 level. The generous level of the quota limits makes clear the EU's determination to maintain

existing level of access to the EU market. Measures are being taken solely to limit trade diversion resulting from US protectionism.

Imports within these limits will be treated as normal and not subject to any increase in tariffs. Imports in excess of the limits will be subject to additional tariffs of between 14.9 and 26 per cent. The varying rates reflect different degrees of underselling - i.e. the differences that were found between import prices and costs of production in the EU.

Quota allocation

Quotas will be allocated using a "first come first served" approach on the basis of customs declarations requiring exporters to prove they have steel ready to export. This will avoid quotas for any product being monopolised by imports from a particular country or supplier. The Commission is not proposing country-by-country quotas at the stage of provisional measures in order to minimise the effect of the intervention and allow markets to operate, within the fixed overall ceilings.

Coverage and duration

The measures will be applied in a non-discriminatory way. However, in accordance with WTO rules, the EU will not apply them to imports from developing countries where such imports of a particular product do not exceed 3% cent of total EU imports of that product. The measures will not apply to imports from Russia, Ukraine and Kazakhstan that are the subject of separate quantitative agreements.

The Commission has made clear that under no circumstances will the EU measures last a day longer than those of the Americans. Provisional measures will last for 6 months. During this time the Commission will conduct a detailed investigation before deciding whether to propose that safeguard measures should remain in place ("definitive measures"), be modified or withdrawn.

Designation of the product	Volume of tariff quota (tonnes net)	Additional duty rate
Non Alloy Hot Rolled Coils	1.910.944	18,4%
Non Alloy Hot Rolled Sheets and Plates	281.912	26%
Non Alloy Hot Rolled Narrow Strip	99.031	26%
Alloy Hot Rolled Flat Products	23.778	26%
Cold Rolled Sheets	935.630	16,3%
Electrical Sheets (other than GOES)	41.444	15%
Tin Mill Products	308.697	17,1%
Quarto Plates	700.446	26%
Wide Flats	74.016	24,8%
Non Alloy Merchant Bars and Light Sections	415.723	19,4%
Alloy Merchant Bars and Light Sections	99.823	26%
Rebars	737.083	14,9%
Stainless Steel Wire	18.547	15%
Fittings (<609,6mm)	6.076	15%
Flanges (other than stainless steel)	46.253	26%

El caso de Harley-Davidson (H-D)²²³

Como el proteccionismo parece no ser nuevo en el sector del acero en EEUU, puede ser de interés analizar las consecuencias que han tenido medidas anteriores, una de las cuales quiso proteger al sector de grandes motocicletas en crisis a principio de los 80s. En 1982 presentaba considerables pérdidas por la competencia de las importaciones particularmente de Japón, el mismo año solicitó a la USITC la aplicación de una medida de salvaguardia sobre motocicletas pesadas y partes de motor. USITC recomendó la aplicación de un plan de 5 años de aranceles sobre motocicletas pesadas, subiendo aranceles del 4.4% al 49.9%, fijando una tabla de rebajas progresiva. La medida fue acogida por el presidente Reagan, se autorizaron cuotas de motocicletas liberadas del aumento del arancel (5.000 a Alemania, 4.000 para Inglaterra e Italia y 6.000 para Japón),

²²³ Klein Daniel, CATO Policy Analysis No 32, 12 de enero de 1984

este sistema de cuotas que agregó Reagan, implicaba afectar a las compañías japonesas casi exclusivamente ya que no consideró las cuotas existentes en el mercado.

Se anticipaba un incremento de los precios, lo que reduciría las ventas, que habría un efecto adverso a los consumidores, pero el ajuste sería positivo en el largo plazo. Estaban en riesgo unos 2.500 empleos de H-D y sus proveedores, pero no se consideró que se amenazaba también a 3.000 empleados del sector de ventas, distribución y servicios para motocicletas.

El efecto se apreció en los altos precios, pero a partir de 1984 las líneas de producción innovaron, Suzuki y Honda lanzaron productos de motocicletas menores a 699cc, con lo cual escapaban al arancel y Kawasaki, además, trasladó su industria de ensamble a EEUU con lo que también se liberaba. La identificación de H-D como una industria de importancia para EEUU a pesar de su relativo tamaño, la convirtió en un poderoso lobby frente a las cercanas elecciones presidenciales.

La aplicación de cuotas preferenciales a oferentes de poca importancia en el mercado norteamericano (Alemania, Inglaterra e Italia) constituye una medida discriminatoria contra los japoneses, de acuerdo al artículo XIII del GATT, la porción de la cuota debe asignarse entre los oferentes extranjeros de acuerdo a su porcentaje del mercado (Japón, de acuerdo a su presencia de mercado debió recibir 162.000 unidades y no 6.000).

La restricción de importaciones, supone una intervención de los gobiernos para disminuir el dolor del ajuste que causan las importaciones, pero además en el largo plazo terminan afectando al propio país importador, cuando sectores industriales no competitivos, son inducidos a continuar la producción a través del subsidio que confiere la restricción de las importaciones.²²⁴

Bibliografía

1. **Andersen, Scott.** Hedging hopes with fears in China's accession to the World Trade Organization: the transnational special-product safeguard for Chinese exports / Scott Andersen and Christian Lau. In: Journal of world intellectual property Vol. 5, no. 3 (May 2002), p. 405-476.
2. **American Iron and Steel Institute.** Statement of President at U.S. International Trade Commission (ITC), June, 2003.

²²⁴ J.Jackson; The World Trading System. 2nd Edition, MIT Press, UK. pág 200

3. **Abbot, Kenneth.W.** Trade Remedies and Legal Remedies: Antidumping, Safeguards, and Dispute Settlement after the Uruguay Round. Oxford University Press for the Asian Development Bank, pp 363-425. 1997 The Global Trading System and Developing Asia.
4. **Asociación Latinoamericana de Integración.** Cláusulas de salvaguardia / Asociación Latinoamericana de Integración. Cuaderno No 2. Montevideo: ALADI, 2001.
5. **Bedard, Benjamin P. & Conlin, Paul D.** Safeguard remedies: new rights result from China's WTO accession / Benjamin P. Bedard and Paul D. Conlin. In: International trade law and regulation Vol. 8, no. 5 (September 2002), p. 142-144. Sweet & Maxwell Limited.
6. **Bertoni Liliana.** Mercosur Clausulas de Salvaguardia y Fallos Arbitrales. Editorial Dunken, Buenos Aires. 2000.
7. **Bestagno, Francesco** Le clausole di salvaguardia economica nel diritto internazionale / Francesco Bestagno Milano: A. Giuffrè, 1998.
8. **Bown, Chad P.** Why are safeguards under the WTO so unpopular? / Chad P. Bown. In: World Trade Review Vol. 1, no. 1 (March 2002), p. 47-62.
9. **Bhagwati, J. And Baldwin, R.** 1988, The Dangers of selectives safeguards. Cambridge and London: MIT Press, pp 109-112.
10. **Branton, Jonathan.** Steel wars and the interplay between E.U. safeguard measures and anti-dumping/anti-subsidy / Jonathan Branton. In: International trade law and regulation Vol. 8, no. 6 (November 2002), p. 194-196. Sweet & Maxwell Limited.
11. **Blokker, Niels & Deelstra, Jan.** Journal of World Trade Law. Vol 28, No 5, October 1994.
12. **Bronckers, Marco C.E.J.** WTO Implementation in the European Community-Antidumping, Safeguards and Intellectual Property. Journal of World Trade vol 29, No5 pp 73-95. 1995.
13. **Bronckers, Marco C.E.J.** Reconsidering the Non-Discrimination Principle as Applied to GATT Safeguard Measures.
14. **Bronckers, Marco C.E.J.** Selective safeguard measures in multilateral trade relations: issues of protectionism in GATT, European Community and United States law: academisch proefschrift / Marco Christian Eugène Joseph Bronckers. 's-Gravenhage : T.M.C. Asser Instituut, 1985.
15. **Didier, Pierre.** WTO Trade Instruments in the EU Law: Commercial Policy Instruments; Dumping, Subsidies, Safeguards, Pulic Procurement. London Cameron May, 1999.
16. **Dixit, Avinash & Nalebuff, Barry.** Thinkinh Strategically W.W Norton and Company, 1993.
17. **Durling, James P & Prusa, J. Thomas.** Using safeguard protection to raise domestic rivals' costs / J.P. Durling and T.J. Prusa. In: Japan and the world economy Vol. 15, no. 1 (January 2003), p. 47-68.
18. **Ehlermann Claus-Dieter & Lockhart;** Standard of Review in WTO Law. Journal of International Economic Law 7(3) 2004, p 491-521. Oxford University Press.

19. **Finger, J. Michael.** Antidumping as safeguard policy / J. Michael Finger, Francis Ng and Sonam Wangchuk. Washington, D.C.: World Bank, 2001. www.worldbank.org.
20. **Finger, J.M.** GATT Experience with Safeguards: Making Economic and Political Sense of the Possibilities that the GATT Allows to restrict imports. Washington DC. World Bank. 1998.
21. **General Agreement on Tariffs and Trade.** The use of quantitative import restrictions to safeguard balances of payments incorporating the second report on the discriminatory application of import restrictions. Geneva: GATT, 1951.
22. **General Accounting Office.** United States. International trade: administration of short supply in steel import restraints agreements. Washington, D.C.: GAO, 1989.
23. **Graham, Matthew J.S.** Special protection is not the solution to save domestic steel: a critique for the bush steel initiative / Matthew J.S. Graham. In: Minnesota journal of global trade Vol. 12, no. 1 (Winter 2003), p. 199-220.
24. **Granados, Jaime.** Las Medidas de Salvaguardia en el Comercio Internacional. Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. <http://196.40.1.178/publicacion/ciclo/1996/jgranados.htm>
25. **Guasch, J.L. and Rajapatirana, S.** Antidumping and Competition Policies in Latin America and the Caribbean: Total Strangers or Soul Mates? Washington DC. World Bank. 1998.
26. **Guerrero, Mauricio.** Clausulas de Salvaguardia en ALADI. Integración Latinoamericana, octubre de 1987.
27. **Halperin Marcelo,** Las medidas de Salvaguardia en el GATT y en esquemas de integración económica entre países industrializados. Integración Latinoamericana, Octubre de 1987.
28. **Hoekmann, B, Michalopoulos, C.** Schiff, M. And Tarr D. Trade Policy Reform and Poverty Alleviation. World Bank Working Paper; Washington DC:, 2001.
29. **Hoekman, Bernard M.** The Uruguay Round of multilateral trade negotiations: investigating the scope for agreement on safeguards, services and agriculture / Bernard M. Hoekman. Ann Arbor: University of Michigan, 1988.
30. **Hoelscher, Cristoph.** A Comment on Commission Regulation No560/2000, Imposing Provisional Safeguard Measures Against Certain Steel Products. In: Journal of world trade Vol. 36, no. 6 (2002), p. 1081-1087. Kluwer Law International Netherlands.
31. **Holliday, George. D.** The Uruguay Rounds Agreement on Safeguards. Journal of World Trade vol 29, No 3 pp 155-160. 1995.
32. **Huang, Thomas Weishing** China Launches its Safeguards Enforcement: A Critical Assessment. Journal of World Trade Vol 37 No 2 2003. pp 329-357.
33. **Ikenson, Dan.** Steel Trap: How Subsidies and Protectionism Weaken the U.S. Steel Industry / Dan Ikenson. Washington, D.C.: CATO Institute, 2002.
34. **Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero.** The urgent need of Latin America to export steel. Santiago de Chile, 1984.
35. **International Steel Group Inc.** Testimony before the U.S. International Trade Commission, June 2003.
36. **International Trade Centre UNCTAD/WTO.** Business Guide to Trade Remedies in Canada: Antidumping, Countervailing and Safeguards Legislation,

- Practices and Procedures / International Trade Centre UNCTAD/WTO. Geneva: ITC, 2001.
37. **International Trade Centre** UNCTAD/WTO. Business guide to trade remedies in the European Community: antidumping, countervailing and safeguards legislation, practices and procedures / International Trade Centre UNCTAD/WTO. Geneva: ITC, 2001.
 38. **International Trade Centre** UNCTAD/WTO. Business guide to trade remedies in the United States: antidumping, countervailing and safeguards legislation, practices and procedures / International Trade Centre UNCTAD/WTO. Geneva: ITC, 2001.
 39. **Irwin, Douglas**. Causing Problems? The WTO Review of Causation and Injury Attribution in the U.S. Section Cases. Cambridge, MA. NBER, 2003.
 40. **Jackson, John**. Consistency of Export Restrain Arrangements with the GATT. The World Economy. Vol 11 No 4, December 1988.
 41. **Jackson, John**. The World Trading System Law and Policy of International Economic Relation. The MIT Press, Cambridge, London. OK. 1989.
 42. **Jackson, John**. World Trade and the law of GATT (A legal analysis of the General Agreements on Tariff and Trade). The Michie Company, Virginia, 1969.
 43. **Jackson, John. Howard**. International Economic Law in Times that are Interesting. In: Journal of International Economic Law Vol 3 No1 March 2000. p. 3-14.
 44. **Jackson, John. Howard**. The World Trading System Law and Policy of International Economic Relation. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts London England.
 45. **Jackson, John. & Bronckers, Marco C.E.J.** Editorial Comment: Outside Counsel in WTO Dispute Processes. In: Journal of International Economic Law 1988. p. 155-158. Oxford University Press.
 46. **Jackson, John. & Salas, Mauricio** Procedural Overview of the WTO EC-Banana Dispute. In: Journal of International Economic Law 2000. p. 145-166. Oxford University Press.
 47. **Jackson, John. Howard**. The Saga Continues: an update on the Banana dispute and its procedural offspring. In: Journal of International Economic Law Vol 4 No3 September 2001. p. 581-596.
 48. **Jackson, John**. The WTO Constitution and Proposed Reforms: Seven Mantras Revisited. In: Journal of International Economic Law 2001. p. 67-78. Oxford University Press.
 49. **Jackson, John. Howard**. The Uruguay Round, World Trade Organization, and the problem of regulating International economic behaviour. Ottawa: Carleton University, 1995.
 50. **Jackson, John**. Disputes Settlement and the WTO Emerging Problems. Journal. In: Journal of International Economic Law Vol 4 No3 September 1998. p. 329-351. Oxford University Press.
 51. **Johnson, Brandon**. Interpreting Uruguay Round agreements act section 102(B)'s safeguards for state sovereignty: reconciling judicial independence with the United States trade representative's policy expertise / Brandon Johnson. In: Michigan journal of international law Vol. 22, no. 4 (Summer 2001), p. 735-782.

52. **Komuro, Norio.** Japan's Safeguard Law and Practice / Norio Komuro. In: Journal of world trade Vol. 35, no. 5 (October 2001), p. 847-972. Kluwer Law International Netherlands.
53. **Komuro, Norio.** Japan's first safeguard measures against agricultural products / Norio Komuro. In: International trade law and regulation Vol. 7, no. 3 (July 2001), p. 84-91. Sweet & Maxwell Limited.
54. **Kohler, Philippe & Michael Moore.** The Safeguard Clause, Asymmetric Information, and Endogenous Protection / Philippe Kohler and Michael O. Moore. In: Review of International Economics Vol. 9, no. 1 (February 2001), p. 52-67.
55. **Koekkoek, Kuindert Adriaan.** Developing countries and the Uruguay Round: some aspects / Ad Koekkoek. [Rotterdam], Universitets Drukkerij. 1989.
56. **Koekkoek, K.A.** The Developing Countries in the New GATT Round: Safeguards Revisited. From: The international trade journal, summer 1987, vol. 1, no. 4, pp. 319-337. [Laredo], Texas, 1987.
57. **Kravis, Irving B.** Domestic interests and international obligations: safeguards in international trade organizations. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1963.
58. **Kim, Sung Jae.** The agreement on textiles and clothing: safeguard actions from 1995 to 2001 / Sung Jae Kim, Kenneth A. Reinert, and G. Chris Rodrigo. In: Journal of international economic law Vol. 5, no. 2 (June 2002), p. 445-468.
59. **Krishna, Raj.** Antidumping Law and Practice. World Bank Working Paper, Washington DC. 1997.
60. **Krugman, Paul, Obstfeld Maurice.** Economía Internacional, 5a edición. Pearson Educación. 2004
61. **Krugman, Paul,** El Internacionalismo Moderno. Ed. Crítica Grijalbo Mondadori. 1997.
62. **Laird, Sam.** Multilateral Market Access Negotiation in Goods and Services. Centre for Research in Economic Development and International Trade, Nottingham: University of Nottingham. 2000.
63. **Lee, Eun Sup.** Safeguard mechanism in Korea under the WTO world / Eun Sup Lee. In: Transnational lawyer Vol. 14, no. 2 (Fall 2001), p. 323-358.
64. **Lee, Yong-Shik.** Safeguard Measures in World Trade: the legal analysis / Yong-Shik Lee. The Hague; London: Kluwer Law International, 2003.
65. **Lee, Yong-Shik.** Review of the First WTO Panel Case on the Agreement on Safeguards: Korea/ Yong-Shik Lee. The Hague; London: Kluwer Law International, 1999.
66. **Lee, Yong-Shik.** Critical Issues in the Application of the WTO Rules on Safeguards. In the Light of Recent Panel Reports and the Appellate Body/ Yong-Shik Lee. Journal of world trade. Vol 34, No 2 pp 131-147; London: Kluwer Law International, 2000.
67. **Lee, Yong-Shik.** Revival of Grey-Area Measure? The US-Canada softwood Lumber Agreement: Conflict with the WTO Agreement on Safeguards. The Hague; London: Kluwer Law International, 2002.
68. **Lee, Yong-Shik.** Emergency safeguard measures under Article X in GATS: applicability of the concepts in the WTO agreement on safeguards / Yong-Shik Lee. In: Journal of world trade Vol. 33, no. 4 (August 1999), p. 47-60.

69. **Lee, Yong-Shik.** The WTO Agreement on Safeguard: Improvement on the GATT Article XIX. In: *International trade journal* Vol. 14, no. 3 (Fall 2000), p. 283-298
70. **Lee, Yong-Shik.** Revival of gray-area measures? : The US-Canada softwood agreement: conflict with the WTO agreement on safeguards / Yong-Shik Lee. In: *Journal of world trade* Vol. 36, no. 1 (February 2002), p. 155-165.
71. **Lee, Yong-Shik.** The specific safeguard mechanism in the protocol on China's accession to the WTO: a serious step backward from the achievement of the Uruguay Round / Yong-Shik Lee. In: *Journal of world intellectual property* Vol. 5, no. 2 (March 2002), p. 219-232.
72. **Lee, Yong-Shik.** Destabilization of the discipline on safeguards? : Inherent problems with the continuing application of article XIX after the settlement of the agreement on safeguards / Yong-Shik Lee. In: *Journal of world trade* Vol. 35, no. 6 (December 2001), p. 1235-1246.
73. **Lee, Yong-Shik.** Safeguard measures: why are they not applied consistently with the rules? : Lessons for competent national authorities and proposal for the modification of the rules on safeguards / Yong-Shik, Lee. In: *Journal of world trade* Vol. 36, no. 4 (August 2002), p. 641-674.
74. **Leddy, John M.** Some unfinished business of the Tokyo Round trade negotiations: a new safeguard code: report of the Atlantic Council's advisory trade panel / John M. Leddy, Leonard Weiss, Jacques Reinstein. Washington, D.C., 1981.
75. **MacGregor, Anne.** The "unforeseen developments" claim in WTO safeguards cases and the pending panel against United States measures on steel: an easy win for the E.U.? / Anne MacGregor. In: *International trade law and regulation* Vol. 8, no. 5 (September 2002), p. 154-167.
76. **MacBean, Alasdair** How to repair the "safety net" of the international trading system. [Amsterdam]: Elsevier, 1978. From: *The World Economy*, vol. 1, no. 2, January 1978, pp. 149-161.
77. **Mah, Jai S.** Injury and causation in the WTO agreement on safeguards / Jai S. Mah. In: *Journal of world intellectual property* Vol. 4, no. 3 (May 2001), p. 373-382.
78. **Mah, Jai S.** Reflections on the special safeguard provision in the agreement on agriculture of the WTO / Jai S. Mah. In: *Journal of World Trade* Vol. 33, no. 5 (October 1999), p. 197-204. Kluwer Law International, Great Britan.
79. **Marceau, Gabrielle.** Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions; The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties. In: *Journal of World Trade* Vol. 35, N° 6 (2001), pp. 1081-1131. Kluwer Law International, Netherlands.
80. **Meier, Gerald M.** Externality Law and Market Safeguards: Applications in the GATT Multilateral Trade Negotiations. Cambridge, Mass: Harvard Law School, 1977. From: *Harvard International Law Journal*, vol. 18, no. 3, summer 1977, pp. 491-524.
81. **Merciai, Patrizio.** Safeguard Measures in GATT. From: *Journal of world trade law*, vol. 15, no. 1, Jan: Feb 1981, pp. 41-66. London, 1981.

82. **Messier A. Patrick & Tharakan P.K.M.** The Question of the Contingent Protection. *World economy* Vol. 22, no. 9 (December 1999), p. 1251-1270 Blackwell Publishers 1999.
83. **Michalopoulos, Constantine.** The Integration of Transition Economies into the World Trading System. Washington DC: World Bank, 1999.
84. **Ministerio de Comercio Exterior Colombia.** Ministerio de Comercio Exterior. Guía de salvaguardia en Colombia /. Bogotá: Mincomex, 2001. London: Cameron May, 2002.
85. **Nicolaides, Phedon.** The hydra of safeguards: an intractable problem for the Uruguay Round? London: RIIA Discussion Paper No 21, 1989.
86. **O'Connor and Company.** Special safeguard measures in EC and WTO law / O'Connor and Company. Brussels: Connor and Company, 1998.
87. **Organización Mundial de Comercio.** United States- Definitive Safeguards Measures on Imports of Certain Steel Products. Reports of the Panel. July 2003.
88. **Organization for Economic Co-operation and Development.** Economic Survey of the U.S., 2000. Observer OECD, October 2002.
89. **Petersmann, Ernst-Ulrich.** Economic, legal and political functions of the principle of non-discrimination / Ernst-Ulrich Petersmann. London: B. Blackwell, 1986.
90. **Perez-Lopez, Jorge F.** GATT Safeguards: A Critical Review of article XIX and its Implementation in Selected Countries / Jorge F. Perez-Lopez. [Cleveland, Ohio]: the Journal of International Law, Vol 23 No3 pp 517-591. Summer 1991.
91. **Reinert, Kenneth A.** Give us virtue, but not yet: safeguard actions under the agreement on textiles and clothing / Kenneth A. Reinert. In: *World Economy* Vol. 23, no. 1 (January 2000), p. 25-56
92. **Robertson, David,** GATT Rules for Emergency Protection / David Robertson. New York; London: Harvester Wheatsheaf, 1992.
93. **Robertson, David.** Fail Safe Systems for Trade Liberalisation / David Robertson. London, 1977. Trade Policy Research Centre.
94. **Reich, Charles.** Les clauses de sauvegarde en droit international économique : thèse / Charles Reich. Strasbourg, 1979.
95. **Rossler, Frieder.** The Competence of GATT, *Journal of the World Trade Law*. Vol 21, No3, 1987. Kluwer Law International.
96. **Spadi, Fabio.** Discriminatory safeguards in the light of the admission of the People's Republic of China to the World Trade Organization / Fabio Spadi. In: *Journal of international economic law* Vol. 5, no. 2 (June 2002), pp. 421-444.
97. **Steel Manufacturers Association.** Statement at the U.S. International Trade Commission. June, 2003.
98. **Stewart P. Terrence & Brilliant A. Myron.** The GATT Uruguay Round a Negotiation History (1986-1992). Kluwer Law and Taxation Publishers. Denver, Boston, vol II. 1993.
99. **Steger, P. Debra.** Appellate Body Jurisprudence Relating to trade Remedies. *Journal of the World Trade Law*. Vol 35, No5, pp 799-823, 2001. Kluwer Law International Netherlands.

100. **Tavares de Arujo José & Macario, Carla & Steinfatt, Karsten.** Antidumping in the Americas. Journal of World Trade. Vol 35, No 4, pp 555-574, 2001. Kluwer Law International Netherlands.
101. **Tórtora, Manuela** Commercial Defence Policy: Anti-dumping, Countervailing Measures and Safeguards: Issues for the Future Negotiations / Manuela Tórtora. Buenos Aires: FLACSO, 2000.
102. **Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de Centroamérica y República de Chile.** www.
103. **Tumlr, Jan.** A revised safeguard clause for GATT? From: Journal of world trade law, 1973, vol. 7, no. 4, July-Aug., pp. 404-420.
104. **Tumlr, Jan.** Proposals for emergency protection against sharp increases in imports. London, 1973.
105. United Nations Conference on Trade and Development. Trade and structural adjustment aspects of the international iron and steel industry: the role of the developing countries / Ingo Walter. Geneva: UNCTAD, 1978.
106. **United States. Congress. Senate.** The GATT balance of payments safeguard provision: Article XII: a study prepared / by the Committee on Finance, executive branch, at the request of the Subcommittee on International Trade. Washington, D.C., 1973.
107. **U.S. International Trade Commission.** Response of Commission to Questions to the U.S. Trade Representatives. February 2002. www.usitc.gov
108. **Vermulst, Edwin A.,** WTO Disputes: Anti-dumping, Subsidies and Safeguards / Edwin Vermulst and Folkert Grasfsma. Cameron May.
109. **Wilson. S. Bruce.** Can the WTO Dispute Settlement Body be a Judicial Tribunal Rather than a Diplomatic Club? Law and Policy in International Business. Vol. 31 N° 3, 2000. Georgetown University Law Center.
110. Safeguarding prosperity in a global financial system: the future international financial architecture: report of an independent task force / Carla A. Hills and Peter G. Peterson, co-chairs. [Washington, D.C.] : Institute for International Economics, 1999.
111. Los Regímenes de Cláusulas de Salvaguardia en el Comercio Intrarregional. Buenos Aires: INTAL, 1987.
112. The New EEC measures for European steel production and trading: from crisis control to cartel? London: European Business, 1981.
113. **United Steelworkers of America.** Statement before the U.S. International Trade Commission. June, 2003.

Links

Las páginas fueron visitadas en marzo y abril de 2004

www.usitc.gov

www.usitc.gov/steel/

www.odec.org/economic/survey/US2002

www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/print/20020305-7.html

www.usitc.gov/er/safeguard/201_FAQ_BASIC.HTM

www.sofofa.cl/comex/res_39_2001.htm
www.meic.go.cr/esp/practicas/medidas.htm
www.sice.oas.org/trade/chiusa_s/Chap08_s.asp
<http://finance.senate.gov>
Official Journal of the European Communities No 1031/2002 June 13, 2002
http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/index_en.htm
http://europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/safeguard/index_en.htm
www.ustr.gov/sectors/industry/steel.shtml
www.cato.org D. Ikenson
Cato policy analysis No 32 by Daniel Klein, The Politics of Motorcycle Tariff
(EC) No 3285/94 of December 1994 Common Rules for Imports (EC) No 518194
[www.ilafa.org/estadis/anuales/Anuario_2001/América%Latina%Exportaciones](http://www.ilafa.org/estadis/anuales/Anuario_2001/América%Latina%Exportaciones....)
www.time.com/time/nation/printout/0,8816,214644,00.html
www.worldsteel.org/media/wsif/wsif2003.pdf
http://steelprofiles.comdatacenter/rank_countr.htm
<http://newsbbc.co.uk/1/hi/business/185670.stm>
http://econ.worldbank.org/files/3175_wps2733.pdf B Hoekman
<http://econ.worldbank.org/docs/507.pdf> Roy Krishna
<http://econ.worldbank.org/docs/972.pdf> Constantine Michalopoulos
http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/iron_&_steel/festmcs04.pdf
http://www.arcelor.com/subsite/2003AnnualResults/en/page.php?page=014_015#
<http://www.ustr.gov/reports/nte/2003/brazil.pdf>
<http://www.worldstainless.org/news/40>
<http://www.duke.edu/~erc5/Economics%20154/154%20steel.doc>
http://www.brasilemb.org/trade_investment/trade_barrier2002.shtml
http://www.citt-tcce.gc.ca/doc/english/safeguar/global/staffrep/pubsup3_e.pdf
http://mba.tuck.dartmouth.edu/cib/news/dtf_2003_pdf/StevensonPPT.pdf
http://mba.tuck.dartmouth.edu/cib/news/dtf_2003_pdf/Stevenson.pdf
<http://www.useu.be/Categories/Trade/Steel/Sept1202USProposalSteelSubsidies.html>
http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/812/Steel_talks_2002:_Setting_the_agenda_.html
<http://www.twinside.org.sg/title/twe275a.htm>
<http://www.eurunion.org/news/press/2003/2003069.htm>
<http://www.canadianembassy.org/trade/steelfacts-en.asp>
<http://www.ecdel.org.au/whatsnew/2003/steel.htm>
<http://usinfo.state.gov/topical/econ/wto/02061801.htm>
<http://www.steelnews.com/>
<http://www.newsteel.com/news/newsmast.htm>
<http://www.koreasteelnews.com/>
<http://www.japanmetalbulletin.com/is-news.html><http://www.steel.org/news/>
<http://www.steelweb.co.uk/news/>
<http://www.steelonsteel.com/>
<http://www.steel.com/>
http://www.steelrx.com/news/exp_analysis.cfm
<http://www.freetrade.org/issues/steel.html>
http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/steel/index_en.htm

www.nottingham.ac.uk/economics/credit/research/papers/cp.00.4.pdf Sam Laird
<http://data.law.georgetown.edu/courseware/>
www.worldtradelaw.net
www.iiel.org
<http://www3.oup.co.uk/jielaw/>
<http://www.ll.georgetown.edu>
<http://www.wkap.nl>
www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2003_e/its03_bysector_e.htm
www.ssb.co.uk
www.mesteel.com
www.steel.org
www.steel.org.uk
www.steelnews.com
www.oecd.org/statisticsdata.....
www.steelonthenet.com/jfk.html
www.steel201.org Sponsors
<http://www.compcom.co.za/events/Last%20year%20conference%20speeches%202001/Frederic%20Jenny.htm>