

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO**  
**Facultad de Derecho**  
**División de Estudios de Posgrado**

**VIABILIDAD DE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE  
SALVAGUARDA EN MEXICO**

TESIS QUE PARA OBTENER EL  
GRADO DE **MAESTRIA EN DERECHO**  
PRESENTA LA LICENCIADA  
**ADRIANA DIAZ ORTIZ**  
TUTORA:  
DRA. NATIVIDAD MARTÍNEZ AGUILAR.

Ciudad Universitaria, México, febrero de 2008.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Dios por permitirme ser y llegar hasta este momento.

A mi madre, por su amor incondicional, acompañarme en cada momento importante de mi vida, por dejarme ser y enseñarme a creer en que todo se puede alcanzar.

A mi padre, por ser un gran hombre, por enseñarme que con amor todo se logra, por guiarme en cada momento de mi vida.

A Ricardo, por su amor y por acompañarme en este camino que la vida nos permitió compartir.

A Yazmín, por su apoyo incondicional, por ser no sólo una gran hermana sino mi mejor amiga.

A Manuel, por estar siempre a mi lado y ser como un hermano.

A Manuel y Santiago, por todo su amor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a todos los maestros que tuve durante la carrera de derecho y la maestría, mi respeto y admiración por su esfuerzo y dedicación en promover un mejor país. Siempre estaré orgullosa y agradecida por haber cursado mis estudios en esa gran Universidad.

A la Dra. Natividad Martínez Aguilar, mi tutora en este trabajo, por su apoyo incondicional, por sus valiosos consejos, pero sobretodo por su gran amistad.

A los Doctores José Manuel Vargas Menchaca, Gabriela Aldana Ugarte, Mario Villas García y Luz María Gómez Muñoz, encomiables miembros del Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, mi más profunda admiración, respeto y cariño, porque gracias a sus observaciones, apoyo y consejos fue posible alcanzar esta anhelada meta.

A toda la gente que tuve oportunidad de conocer en la UPCI, en especial al Dr. José Manuel Vargas Menchaca por su invaluable apoyo durante todos estos años en los que compartimos objetivos comunes y resultados favorables en la defensa de los intereses de los exportadores mexicanos en otros países, pero sobretodo por su amistad.

Al Dr. Juan Manuel Saldaña Pérez por haberme incursionado en esta materia, por todos los diálogos que compartimos y los comentarios recibidos durante todos estos años, pero sobretodo por su amistad.

Al Lic. Hugo Perezcano Díaz, aunque el tiempo fue corto, siempre tuve su valioso ejemplo y apoyo.

Al Dr. Mario Villas García por su invaluable apoyo y amistad durante estos años.

A Lola por su invaluable ejemplo en el apoyo a la industria nacional, pero sobretodo por su gran amistad.

A Bettina, Nora, Rosa Inés, Sandra, Ángeles, Mauricio, Héctor, Liz, Myriam, Ursula, Marina, Rafael y Gustavo por compartir conmigo grandes momentos y por su invaluable amistad.

A Gaby, Tania y Evelyn, porque gracias a su apoyo incondicional alcanzamos nuestras metas, pero sobretodo por su amistad.

A Ileana, María Elisa, Marcela, Lorena, Carmela, Dimitri, Miguel Angel y Alfredo, con quienes he compartido grandes momentos y una amistad que ha perdurado durante todos estos años.

A Jesús por creer en mí, por su amistad y sobretodo por enseñarme que existen otros caminos por descubrir.

A Gerardo y Mauricio por su amistad y apoyo incondicional.

A Gaby, Marco, Irving, Graciela y Sarahi, por compartir conmigo esta etapa de nuestras vidas, por su invaluable apoyo y amistad.



## INDICE

	PAG.
<b>Abreviaturas</b>	
<b>Introducción</b>	<b>I</b>
<b>Capítulo I. Antecedentes de las Medidas de Salvaguarda</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Evolución de la regulación de las salvaguardas en el GATT y la OMC</b>	<b>1</b>
1.1.1 Consideraciones generales	1
1.1.2 Excepciones a las obligaciones de los miembros	2
1.1.3 Aspectos generales de las medidas de salvaguarda	3
1.1.4 La evolución de las medidas de salvaguarda en México	4
<b>1.2 Concepto</b>	<b>6</b>
<b>1.3 Objetivo</b>	<b>7</b>
<b>1.4 Justificación económica</b>	<b>7</b>
<b>1.5 Consideraciones políticas en torno a la aplicación de medidas de salvaguarda</b>	<b>9</b>
<b>1.6 Clases de medidas de salvaguarda</b>	<b>10</b>
<b>1.7 Aspectos económicos de la investigación sobre salvaguardas</b>	<b>11</b>
<b>1.8 El Artículo XIX del GATT de 1994</b>	<b>12</b>
1.8.1 Medidas de salvaguarda conforme al Artículo XIX	15
1.8.2 La evolución imprevista de las circunstancias	16
1.8.3 La causalidad en el Artículo XIX	17
<b>1.9 Procedimientos de Solución de Diferencias en materia de Salvaguardas en la OMC</b>	<b>18</b>
<b>Capítulo II. Las Medidas de Salvaguarda en México</b>	<b>21</b>
<b>2. La Regulación de las Salvaguardas en México</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Legislación aplicable al procedimiento de investigación en materia de</b>	<b>23</b>

<b>salvaguardas</b>	
<b>2.2 Aspectos sustantivos de las medidas de salvaguarda</b>	<b>25</b>
2.2.1 Daño grave o amenaza de daño grave	26
2.2.2. Casualidad	26
2.2.3 Competitividad y programa de Ajuste	26
2.2.4 Evaluación del Costo-beneficio	27
2.2.5 Adopción de una medida de salvaguarda	28
2.2.6 Medidas de salvaguarda provisionales	29
2.2.7 Medidas de compensación	30
2.2.8 Cambio de circunstancias	30
2.2.9 Vigencia de las medidas de salvaguarda	30
<b>2.3 Procedimiento de investigación</b>	<b>31</b>
2.3.1 Inicio de investigación	33
2.3.1.1 Representatividad	34
2.3.1.2 Período de investigación	35
2.3.2 Análisis de daño grave	35
2.3.3 Análisis de amenaza de daño grave	36
2.3.4 Causa sustancial de daño grave y relación causal	37
2.3.5 Productos similares o directamente competidores	38
2.3.6 Audiencia pública	39
2.3.7 Determinación de las medidas de salvaguarda	39
2.3.8 Programa de ajuste	40
2.3.9 Procedimiento por circunstancias críticas	41
2.3.10 Compensaciones	42
2.3.11 Disposiciones especiales para países en desarrollo Miembros	44

<b>2.4 Medidas de salvaguarda en México</b>	<b>45</b>
2.4.1 Harina de pescado	46
2.4.2 Piernas y muslos de pollo	47
2.4.3 Madera contrachapada ( <i>triplay</i> )	49
<b>Capítulo III</b>	<b>52</b>
<b>Viabilidad de las Medidas de Salvaguarda en México</b>	
<b>3.1 Consideraciones generales</b>	<b>52</b>
<b>3.2 Disposiciones sobre salvaguardas en los Tratados de Libre Comercio suscritos por México</b>	<b>55</b>
3.2.1 Exclusión de la salvaguarda global	56
3.2.1.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte	56
3.2.1.2 TLC G-3	58
3.2.1.3 TLC Costa Rica, TLC Bolivia, TLC Nicaragua y TLC Triángulo del Norte	59
3.2.1.4 TLC Chile y TLC Uruguay	60
3.2.1.5 TLC Israel	60
3.2.2 Posibilidad de reinclusión en las salvaguardas globales	61
3.2.2.1 TLCAN	61
3.2.2.2 TLC Chile y Triángulo del Norte	62
3.2.2.3 TLC Israel	63
3.2.2.4 TLC Uruguay	63
3.2.3 Compensaciones	64
3.2.3.1 TLCAN	64
3.2.3.2 TLC G-3	65
3.2.3.3 TLC Costa Rica	65
3.2.3.4 TLC Bolivia, TLC Nicaragua y TLC Triángulo del Norte	66

3.2.3.5 TLC Israel	66
3.2.3.6 TLC Chile	67
3.2.3.7 TLC Uruguay	67
<b>3.3 Procedimiento de salvaguardia de transición en México</b>	<b>68</b>
3.3.1 Desorganización del mercado	69
3.3.2 Desviación importante del comercio	69
3.3.3 Procedimiento de investigación	70
3.3.4 Vigencia de las medidas de salvaguardia de transición definitivas	73
3.3.5 Medidas de salvaguardia de transición provisionales	74
3.3.6 Consultas	74
3.3.7 Compensación	75
3.3.8 Medidas de salvaguardia de transición adoptadas por Miembros de la OMC	75
3.3.8.1 Estados Unidos	76
3.3.8.2 Canadá	79
3.3.9 Consideraciones en torno a la viabilidad de la aplicación de medidas de salvaguardia de transición en México	81
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>83</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	<b>90</b>
I) <b>LEGISLACIÓN NACIONAL</b>	90
II) <b>HEMEROGRAFÍA</b>	91
III) <b>BIBLIOGRAFÍA</b>	94
IV) <b>TRATADOS INTERNACIONALES</b>	95
V) <b>DOCUMENTOS</b>	96
VI) <b>SITIOS DE INTERNET</b>	103

## ABREVIATURAS

Acuerdo de Complementación Económica	ACE
Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	GATT
Acuerdo sobre Salvaguardias	AS
Acuerdos voluntarios de restricción de exportaciones	AVRE
Asociación Latinoamericana de Integración	ALADI
<i>Canadian International Trade Tribunal</i>	CITT
Diario Oficial de la Federación	DOF
Grupo Especial	GE
<i>International Trade Commission</i>	ITC
Ley de Comercio Exterior	LCE
Organización Mundial del Comercio	OMC
Órgano de Apelación	OA
Secretaría de Economía	SE
Reglamento de la Ley de Comercio Exterior	RLCE
Tratado de Libre Comercio	TLC
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	TLCAN

## INTRODUCCION

El proceso de apertura comercial de México a través del ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la firma de diversos Tratados de Libre Comercio, proporcionó al país las condiciones para diversificar sus exportaciones, pero a la vez se sujetó a la industria nacional a la competencia por el incremento de las importaciones, lo que hace necesario contar con mecanismos que permitan contrarrestar el efecto perjudicial de las importaciones en determinadas circunstancias.

La entrada en vigor de los Acuerdos Comerciales Multilaterales derivados de las negociaciones de la Ronda Uruguay, en particular del Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio complementó las disposiciones que preveía el Artículo XIX del GATT para la aplicación de medidas de salvaguardia y propugnó por la eliminación de las medidas adoptadas por las Partes Contratantes fuera del ámbito del GATT como son los Acuerdos Voluntarios de Restricción de Exportaciones.

En los acuerdos de liberalización comercial encontramos disposiciones para la aplicación de salvaguardias (medidas de emergencia o cláusula de escape), ya que de los efectos de la apertura comercial y su consecuente reducción de aranceles y otras medidas, pueden causar daño a las industrias nacionales y por ende, requieren de un tiempo mayor para competir con las importaciones.

En los tratados de libre comercio firmados por México, encontramos diversos tipos de salvaguardias, globales, bilaterales, especiales (agrícolas, textiles) y las de transición para importaciones originarias de la República Popular China. Este trabajo comprende un análisis general de las salvaguardias globales que comprende el Acuerdo sobre Salvaguardias, así como las diversas disposiciones que se encuentran en los tratados de libre comercio de los que México forma parte.

A lo largo del presente trabajo haremos referencia indistintamente al término salvaguardas y salvaguardias, ya que ambos son correctos, en la Ley de Comercio Exterior se hace referencia a las salvaguardas y en los diversos tratados comerciales internacionales a las salvaguardias.

Durante los trece años en que me desempeñe como funcionaria pública de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía tuve la oportunidad de participar en diversas investigaciones sobre salvaguardias llevadas a cabo por países Miembros de la OMC, directamente mediante la presentación de argumentos en audiencias públicas, consultas, escritos en defensa de los exportadores mexicanos. Lo anterior, me motivó a escribir sobre este tema, ya que pude percibir la dificultad a la que se enfrentaban los empresarios mexicanos para participar directamente en las investigaciones, comprender la legislación aplicable y los altos costos legales de presentar una defensa.

Así, en diversas investigaciones en Argentina, Canadá, Chile, Colombia, India, Indonesia, Estados Unidos, Ecuador, Jordania, Perú, Polonia, Rusia y Venezuela, así como ante el Comité de Salvaguardias de la OMC, presentamos argumentos en defensa de los exportadores mexicanos, mediante el análisis de las resoluciones emitidas por las distintas autoridades investigadoras y podemos afirmar que en su mayoría logramos una decisión favorable para los intereses de los productores/exportadores mexicanos mediante el trabajo conjunto de la industria y el Gobierno de México.

Estas experiencias y la satisfacción de haber logrado resultados favorables para la industria nacional es motivo del presente trabajo, en el que quisiera abundar en varias investigaciones, resultados obtenidos, argumentos presentados por gobiernos y empresas, pero sería interminable, por lo que deseamos analizar la viabilidad de la aplicación de medidas de salvaguardia en México mediante el estudio de los mecanismos previstos en diversos instrumentos internacionales con los que cuenta México.

Del análisis de las diversas investigaciones llevadas a cabo por otros países, de los reportes de los Grupos Especiales y del Órgano de Apelación de la OMC encontramos que es difícil aplicar una medida de salvaguardia que cumpla con todos los requisitos legales acorde con los compromisos internacionales de México, pero ante todo la posibilidad de hacerlo radica en que se cuenten con los elementos necesarios para ello, es decir, con las pruebas y argumentos legales que justifiquen su aplicación y por supuesto, no puede dejarse en segundo plano la voluntad del gobierno para implementarla.

En el presente trabajo deseamos analizar su viabilidad acorde con el marco jurídico mexicano, para lo cual en el primer Capítulo realizamos un análisis de los aspectos generales de las salvaguardias en el GATT y la OMC, su concepto, objetivo, justificación económica y consideraciones políticas en torno a su aplicación.

En el segundo Capítulo trataremos los aspectos relativos a la regulación de las salvaguardias en México, los aspectos sustantivos para su aplicación y el procedimiento de investigación, así como los casos llevados a cabo por nuestro país.

En el tercer Capítulo se expondrá la viabilidad de la aplicación de las medidas de salvaguardia en México, a la luz de las diversas disposiciones contenidas en los tratados de libre comercio firmados por nuestro país, así como el procedimiento de salvaguardia de transición previsto en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC.

En este trabajo se utilizó el método deductivo, derivado del análisis de las diversas legislaciones, resoluciones y decisiones de los mecanismos alternativos de solución de diferencias.

Existen diversas experiencias que nos gustaría reflejar en este trabajo, pero lo haría interminable, la mejor de ellas fue obtener la confianza de los productores nacionales para recibir nuestro consejo y poder defender sus intereses en otros países.



# **CAPÍTULO I**

## **Antecedentes de las Medidas de Salvaguarda**

### **1.1 Evolución de la regulación de las salvaguardas en el GATT y la OMC**

#### **1.1.1 Consideraciones generales**

El principio rector del sistema multilateral del comercio, consiste en que sus Miembros están obligados a cumplir con las concesiones arancelarias pactadas durante su negociación, a menos que éstas se modifiquen de acuerdo con las reglas establecidas, lo que proporciona un comercio más previsible para los agentes económicos, de acuerdo con el marco jurídico de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

La OMC es la base jurídica e institucional del sistema multilateral de comercio, de donde dimanán las principales obligaciones contractuales de los países Miembros. Es un foro para que los países negocien sus acuerdos comerciales.

El objetivo principal de la OMC es asegurar que las corrientes comerciales circulen con la máxima facilidad, previsibilidad y libertad posible, lo que proporciona certidumbre a los agentes económicos y el entorno económico se vuelve más próspero y confiable. La OMC busca actualizar y dar claridad a las reglas del comercio internacional, apoyar la apertura comercial a nivel mundial e incorpora a las reglas del GATT sectores como: agricultura, textiles, propiedad

intelectual y comercio de servicios y, de manera específica, busca fortalecer las disciplinas relativas a las medidas de salvaguarda.

### **1.1.2 Excepciones a las obligaciones de los Miembros**

De las obligaciones de los Miembros consagradas en el GATT encontramos diversas excepciones a su cumplimiento, al permitir el aumento de los aranceles o la imposición de restricciones a las importaciones en determinados casos, como son las salvaguardas, derechos *antidumping* y compensatorios, restricciones por balanza de pagos, salvaguardas agrícolas y textiles, entre otras.

Entre las excepciones a las obligaciones resultantes del GATT se encuentran los artículos I, II, III y XI. El artículo XI permite el establecimiento de restricciones cuantitativas. Por otra parte, el artículo XXI autoriza la adopción de medidas por causas de seguridad nacional.

De igual manera se previeron cláusulas de escape que permiten cierta flexibilidad en la implementación de los compromisos contraídos por los Miembros y comprenden las disposiciones de los artículos XII y XVIII:B (restricciones comerciales por desequilibrio en la balanza de pagos); artículos VI y XVI (medidas *antidumping* y antisubvenciones); artículo XIX (medidas de emergencia a causa del incremento repentino de las importaciones); artículo XXVIII (renegociación de concesiones arancelarias); y artículo XXV (reservas).

En el GATT también encontramos excepciones al cumplimiento del principio de “no discriminación” en el artículo XXIV, al permitir el establecimiento de las zonas de libre comercio y uniones aduaneras. Otra de las excepciones es el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, en la Parte IV y la Cláusula de Habilitación. En este sentido, el artículo XVIII:C establece otra

excepción al permitir a los países en desarrollo otorgar protección a las industrias nacientes.

Lo anterior, nos permite deducir que si un Miembro del GATT/OMC se encuentra insatisfecho con las consecuencias de la negociación de sus concesiones arancelarias, existen algunas vías por las que puede modificarlo. El mecanismo previsto en el Artículo XIX es sólo uno de ellos, por lo que procederemos a realizar un análisis del mismo.

### **1.1.3 Aspectos generales de las medidas de salvaguarda**

Las medidas de salvaguarda inicialmente fueron reguladas en el Artículo XIX del GATT; a fin de otorgar protección contra el surgimiento de las importaciones derivado de las concesiones arancelarias. En la práctica, el estándar establecido en dicho precepto, llevó a los países a utilizar otros mecanismos como los acuerdos voluntarios de restricción de exportaciones (AVRE) o acuerdos de ordenación del mercado, conocidos como medidas del área gris.

Por ejemplo, en los Estados Unidos, la Sección 201 de la *Trade Act* de 1974 que regula la aplicación de salvaguardas, fue utilizada en muy pocas ocasiones previo a la conclusión de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Internacionales, principalmente por industrias pequeñas y sin resultados positivos.

Por otra parte, otras industrias estadounidenses y de otros países desarrollados utilizaron con frecuencia los AVRE fuera del ámbito formal del GATT, por lo que los países acordaron eliminar las medidas adoptadas, contados cuatro años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo sobre Salvaguardias (AS) o

a más tardar el 31 de diciembre de 1999, para una medida específica por Miembro importador, sujeto a un acuerdo mutuo entre los miembros involucrados.<sup>1</sup>

Con la creación de la OMC en 1994, el Artículo XIX fue reglamentado por el AS, por lo que las medidas que se impongan deben cumplir con las obligaciones previstas tanto en el AS, como en el Artículo XIX. Más adelante se analizarán los criterios emitidos por los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación de la OMC respecto a la obligación de las autoridades investigadoras de aplicar de manera conjunta ambos.

El AS regula la imposición de medidas de salvaguarda, las cuales permiten al Miembro importador en casos de emergencia restringir las importaciones alejándose de las obligaciones contraídas en sus concesiones arancelarias. Existen otro tipo de salvaguardas en el marco de la OMC, como son las previstas en el Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios y las previstas en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC.

Las medidas de salvaguarda se distinguen de otras formas de restricción de importaciones como son los derechos *antidumping* y compensatorios, en que estos últimos son aplicados por una competencia desleal por parte de los exportadores en el territorio del Miembro importador.

#### **1.1.4 La evolución de las medidas de salvaguarda en México**

Las salvaguardas fueron incluidas por primera vez en el Acuerdo Comercial celebrado entre Estados Unidos y México en 1942,<sup>2</sup> el cual estableció una

---

<sup>1</sup> Jackson, John H. *et al*, *Legal Problems of International Economic Relations*, Estados Unidos de América: *West Publishing Co.*, 3a. edición, 1995, p. 597.

<sup>2</sup> *Reciprocal Trade Agreement with Mexico* – 23 de diciembre de 1942. El Acuerdo fue firmado para facilitar el comercio entre México y Estados Unidos a fin de expandir el comercio después de la guerra. Los beneficios recíprocos incluían reducciones arancelarias

"cláusula de escape", por la que se preveía la posibilidad de imponer, temporalmente barreras a la importación, cuando éstas se incrementaran como resultado de concesiones otorgadas al amparo de un acuerdo comercial y que causaran daño a la industria nacional.<sup>3</sup>

Asimismo, con la adhesión de México al GATT,<sup>4</sup> se adquirieron una serie de beneficios y compromisos en materia de salvaguardas.

En principio, la competencia internacional derivada de la apertura comercial debería incrementar el bienestar económico de las naciones. Sin embargo, no todos se benefician de la disminución de barreras comerciales, tal como funciona la competencia en el mercado doméstico, la competencia internacional inevitablemente produce ganadores y perdedores. Así, la protección proporcionada por las medidas de salvaguarda a las empresas afectadas impediría la reasignación de recursos a usos más valiosos y retrasaría los esfuerzos de las naciones de especializarse en las áreas en que tienen ventajas competitivas.<sup>5</sup>

---

y aseguramiento mutuo de un trato no discriminatorio entre ambos países. La cláusula de escape establecía lo siguiente: "*If, as a result of unforeseen developments and of the concessions granted on any article enumerated and described in the Schedules annexed to this Agreement, such article is being imported in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers of like or similar articles, the Government of either country shall be free to withdraw concession, in whole or in part, or to modify it to the extent and for such time as maybe necessary to prevent such injury.*" Sykes, Alan O. *The WTO Agreement on Safeguards*, Estados Unidos de América: Oxford University Press, 2006, pp. 3 y 4.

<sup>3</sup> En febrero de 1947, cuando los Estados Unidos se encontraban negociando el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), su Presidente mediante una Orden del Ejecutivo estableció que todos los acuerdos comerciales futuros que se suscribieran por dicho país debían incluir una cláusula de escape, similar a la del acuerdo celebrado con México. Esta Orden fue modificada en las subsecuentes Órdenes del Ejecutivo, hasta que en 1951 la cláusula de escape fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en la Ley de Extensión de Beneficios. Por tanto, la cláusula de escape del artículo XIX del GATT puede tener su antecedente principal en su similar en el Acuerdo Comercial entre Estados Unidos y México de 1942.

<sup>4</sup> Véase el Protocolo de Adhesión de México al GATT, aprobado por el Senado de la República el 6 de noviembre de 1986.

<sup>5</sup> Jackson, John H. *supra* nota 1, pp. 597 y 598.

Debemos considerar que cuando un país decide negociar acuerdos de liberalización comercial debe tomar en cuenta los intereses de los productores nacionales que se verían afectados por el incremento de las importaciones como consecuencia de la disminución o eliminación de los aranceles.

Por lo anterior, existen disposiciones en los tratados comerciales internacionales que permiten cierta flexibilidad en la implementación de las obligaciones de liberación contraídas, en el supuesto de que se presenten ciertas circunstancias previsibles o imprevisibles. A dichas excepciones se les denomina “cláusulas de escape” o salvaguardas.

A partir de la entrada en vigor de los Acuerdos Comerciales Multilaterales de la OMC nos encontramos con un comercio más regulado, que permite la adopción de diversas medidas para proteger a la industria nacional, contrarias a la apertura comercial. Podemos encontrar varios argumentos a favor o en contra de dichas medidas, sin embargo, lo más importante es recalcar que en su momento sirven para proteger a una industria en su mercado interno, aunque de igual manera afectan o impiden el acceso de las exportaciones de otros países.

## **1.2 Concepto**

Las medidas de emergencia o salvaguardas, son medidas temporales utilizadas para regular o restringir las importaciones de mercancías, que al ingresar al mercado interno en cantidades o volúmenes extraordinarios, como resultado de un proceso de liberalización comercial y en condiciones de competencia leal -esto es, sin márgenes de *dumping* y sin haber recibido subvenciones-, pueden causar daño grave o amenaza de daño grave a la producción nacional de mercancías similares o directamente competidoras.

Las salvaguardas son medidas temporales y selectivas ideadas para frenar las importaciones, pueden adoptar la forma de incrementos arancelarios, aranceles/cuota o restricciones cuantitativas, con el objeto de permitir que una industria en particular se ajuste a una competencia más intensa de los proveedores extranjeros.

El artículo XIX del GATT de 1994 establece el derecho de un país a suspender o modificar las concesiones otorgadas con anterioridad, o a imponer nuevas restricciones en los casos en que se importen productos en cantidades substanciales que ocasionen o amenacen causar un daño grave a los productores nacionales.

### **1.3 Objetivo**

El objetivo de aplicar medidas de salvaguarda es moderar temporalmente la presión de la competencia leal de productos extranjeros en el mercado interno, para proporcionar un periodo de alivio temporal a las industrias nacionales que se encuentran seriamente dañadas o en riesgo de daño y facilitar el ajuste competitivo de los productores nacionales y que a su vez puedan enfrentar exitosamente la competencia del exterior.

### **1.4 Justificación económica**

Las concesiones arancelarias, que se otorgan en las negociaciones comerciales, generalmente provocan incrementos en las importaciones, lo que puede repercutir en los productores domésticos del país importador, que a su vez puede tener efectos adversos sobre otras industrias relacionadas.

La intervención del gobierno en el mercado interno para imponer una medida de salvaguarda, se justifica en tanto que ésta representa un proceso de ajuste de carácter temporal, ya que durante el período que dure la medida, la industria nacional podrá tomar medidas para mejorar su competitividad. Las empresas nacionales se ven forzadas a ajustarse a las importaciones, mejorando su competitividad o reasignando recursos a otras actividades productivas.

Sin embargo, no siempre las industrias protegidas por las medidas de salvaguarda realizan los ajustes necesarios durante la vigencia de las mismas, ya que éstas pueden durar 8 ó 10<sup>6</sup> años. Al respecto, el Artículo 7.2 del AS establece como requisito para prorrogar su vigencia que haya pruebas de que la rama de producción está en proceso de reajuste.

La aplicación de una medida de salvaguarda puede justificarse debido a que, en principio, proporciona a la producción nacional el tiempo necesario para su transición - reasignación de recursos de una industria a otra - o para mejorar su competitividad. Los defensores de este argumento consideran que la protección temporal, en conjunto con un plan de liberalización efectiva, inducirían a una industria nacional a mejorar su eficiencia.<sup>7</sup> Sin embargo, existen algunas empresas que operan de manera eficiente y difícilmente podrían ser más competitivas frente a las importaciones, por lo que una medida de salvaguarda probablemente no les sería de utilidad.

---

<sup>6</sup> En el caso de los países en desarrollo Miembros de la OMC.

<sup>7</sup> Lee, Yong-Shik. *Safeguards Measures in World Trade*, Holanda: Kluwer Law International, 2ª edición, 2005, p. 9.



## 1.5 Consideraciones políticas en torno a la aplicación de medidas de salvaguarda

Algunos gobiernos han encontrado en la aplicación de medidas de salvaguarda un instrumento más fácil de aplicar que otras medidas como los subsidios gubernamentales, que afectan directamente al presupuesto; encontrando así una forma de actuar bajo las presiones del sector productivo ante el incremento de las importaciones.

Así, el factor político presenta una gran relevancia al momento en que se decide aplicar una medida de salvaguarda, ya que las autoridades deben considerar los intereses de las partes involucradas, incluyendo a los productores nacionales, consumidores, exportadores e importadores y, en principio, no deberían aplicar una medida si la afectación al interés público es mayor a la necesidad de protección por parte de la rama de producción afectada. Incluso las autoridades nacionales deben considerar las consecuencias internacionales de la aplicación de la medida, tales como la afectación a los intereses de los exportadores nacionales al verse posiblemente afectados por medidas de represalia por parte de los Miembros exportadores afectados.

El proceso de liberalización comercial involucra diversos compromisos políticos que requieren un balance cuidadoso entre los diferentes grupos de interés. Los problemas transitorios, como el desempleo, que pudiera ser causado por la competencia proveniente del exterior es un factor preocupante para los gobiernos. Por lo que, tanto el gobierno como las industrias afectadas podrían ver un aliciente en mantener el *status quo* a través de la protección temporal de las importaciones.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> LEE, Yong-Shik, *supra* nota 7, p. 15.

## 1.6 Clases de medidas de salvaguarda

Las medidas de salvaguarda, de acuerdo con los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México, pueden ser bilaterales o globales. Las primeras son aquéllas establecidas en los acuerdos comerciales firmados por México de forma bilateral, en tratados de liberalización comercial y las segundas, son las establecidas en el AS y en el Artículo XIX del GATT de 1994; por otra parte, se encuentran las salvaguardas especiales para productos agropecuarios y las salvaguardias de transición para productos específicos establecidas en el Protocolo Adhesión de la República Popular China a la OMC, así como salvaguardas para productos agropecuarios en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

	TIPO	PUBLICACIÓN DOF	ENTRADA EN VIGOR
<b>GLOBALES (OMC)</b>	Artículo XIX	26 de noviembre de 1986	24 de agosto de 1986
	Acuerdo sobre Salvaguardias	30 de diciembre de 1994	1 de enero de 1995
<b>ESPECIALES</b>	Productos agropecuarios (OMC)	30 de diciembre de 1994	1 de enero de 1995
	Textiles y vestido (OMC)		
	Salvaguardias de transición China		
	Productos agropecuarios (TLCAN)		
<b>BILATERALES</b>	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	20 de diciembre de 1993	1 de enero de 1994
	TLC con la Asociación Europea de Libre Comercio	29 de junio de 2001	1 de julio de 2001
	TLC con Bolivia	11 de enero de 1995	1 de enero de 1995

	<b>TLC México-Chile</b>	<b>28 de julio de 1999</b>	<b>1 de agosto de 1999</b>
	<b>TLC con Costa Rica</b>	<b>10 de enero de 1995</b>	<b>1 de enero de 1995</b>
	<b>TLC G-3</b>	<b>9 de enero de 1995</b>	<b>1 de enero de 1995</b>
	<b>TLC con Israel</b>	<b>28 de junio de 2000</b>	<b>1 de julio de 2000</b>
	<b>AAE con Japón</b>	<b>31 de marzo de 2005</b>	<b>1 de abril de 2005</b>
	<b>TLC México-Triángulo del Norte</b>	<b>14 de marzo de 2001</b>	<b>15 de marzo de 2001 con El Salvador y Guatemala y el 1 de junio de 2001 con Honduras</b>
	<b>TLC con Nicaragua</b>	<b>1 de julio de 1998</b>	<b>1 de julio de 1998</b>
	<b>TLC Unión Europea</b>	<b>26 de junio de 2000</b>	<b>1 de julio de 2000</b>
	<b>TLC con Uruguay</b>	<b>14 de julio de 2004</b>	<b>15 de julio de 2004</b>
	<b>Tratado de Montevideo de 1980 (Asociación Latinoamericana de Integración)</b>	<b>31 de marzo de 1981</b>	<b>22 de marzo de 1981</b>

De conformidad con el GATT, sus Miembros pueden adoptar otro tipo de salvaguardas, como son las excepciones aplicables a las compras gubernamentales, medidas restrictivas para proteger el equilibrio de la balanza de pagos, excepciones para proteger la salud y los recursos no renovables, así como excepciones relacionadas con la seguridad nacional.

### **1.7 Aspectos económicos de la investigación sobre salvaguardas**

En las investigaciones sobre salvaguardas se deberán tomar en cuenta los siguientes factores:

- Los efectos económicos del aumento de la competencia del exterior sobre una industria nacional;

- La posición competitiva de una industria afectada y el programa de ajuste;
- Los costos y beneficios de otorgar protección a una industria a través de medidas de salvaguarda.

Las autoridades investigadoras para realizar una determinación positiva de daño deberán encontrar en sus investigaciones el incremento sustancial de las importaciones, el deterioro significativo en la situación de la industria nacional de bienes similares o directamente competidores y que dicho incremento sea la causa del daño grave o amenaza del mismo.

### **1.8 El Artículo XIX del GATT de 1994**

El Artículo XIX del GATT de 1994 establece que las Partes Contratantes pueden renunciar o modificar de manera temporal sus concesiones por el tiempo necesario para prevenir o remediar el daño grave. Permite a los Miembros aplicar una medida sin importar si es capaz de asegurar la aceptación por parte de los Miembros afectados, lo que la distingue de la reserva prevista en el Artículo XXV que requiere el voto favorable de las dos terceras partes de al menos la mitad de las Partes Contratantes.

El Artículo XIX prevé los siguientes requisitos para la imposición de una medida de salvaguarda:

- a) Reglas relativas a los prerequisites para utilizar una medida de salvaguarda;
- b) Reglas que limitan el alcance y naturaleza de la medida de salvaguarda; y
- c) Reglas relativas al procedimiento posterior a la imposición de una medida y los derechos de los Miembros afectados a ser compensados por los efectos de la medida o a aplicar medidas de represalia.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Sykes, Alan O. *The WTO Agreement on Safeguards, op. cit.*, p. 8.

Los requisitos principales para la imposición de una medida se salvaguarda están contenidos en el párrafo 1 a) del Artículo XIX:

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

El Miembro de la OMC que decida imponer una salvaguarda debe experimentar un crecimiento en el volumen de las importaciones de un producto determinado. Dicho crecimiento de las importaciones debe darse como consecuencia de la “evolución imprevista de las circunstancias” y por efecto de las “obligaciones contraídas”. Como más adelante comentaremos, es difícil saber que tipo de eventos son considerados como imprevistos, en que casos se puede considerar que el crecimiento fue imprevisto por los negociadores del GATT o por los que negociaron la adhesión de algún Miembro posteriormente.

Por otra parte, el párrafo 1 a) establece que cuando las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales del producto similar o directamente competidor. Al respecto, podríamos preguntarnos ¿qué grado de afectación debe tener una industria para considerar que ha sido dañada gravemente por el efecto de las importaciones? ¿Qué sucede en los casos en que las empresas nacionales han sido afectadas por otros factores, como huelgas o crisis económicas, conjuntamente con el incremento de las importaciones?, como éstas surgen varias preguntas cuando las autoridades investigadoras determinan iniciar un caso.

El párrafo 1 b) establece la posibilidad de que un tercer país Miembro de la OMC solicite al Miembro importador la imposición de medidas de salvaguardas en contra de un tercer país cuando se reúnan los requisitos previstos en el párrafo 1 a).

En adición a la suspensión de concesiones arancelarias, el Artículo XIX permite la suspensión de ciertas obligaciones que ocasionaron el incremento de las importaciones, como ejemplo podemos citar el Artículo XI que prohíbe las restricciones cuantitativas.

Es importante destacar que el Artículo XIX no permite establecer las medidas de salvaguarda de forma discriminatoria, las medidas de salvaguarda deben cumplir con el principio de la nación más favorecida.<sup>10</sup>

Por otra parte, el Artículo XIX establece que las medidas de salvaguarda deben ser “temporales”, ya que deben aplicarse “...en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño”. En este sentido, la autoridad investigadora debe cuantificar el daño causado por las importaciones, a fin de corroborar que el monto de la medida de salvaguarda no exceda lo “permitido”; de igual manera debe determinar cuál es tiempo necesario de aplicación de la medida. Aquí nos encontramos con dos conceptos que no están definidos de manera clara en el GATT y el AS.

---

<sup>10</sup> Este principio está previsto en el Artículo I del GATT de 1994 y establece que “...cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.” En virtud de este principio los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales; si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la OMC.

El párrafo 2 del Artículo XIX establece la obligación de notificar a las Partes Contratantes antes de la imposición de una medida de salvaguarda, otorgándoles la oportunidad de celebrar consultas.

Las consultas deben buscar una solución mutuamente satisfactoria sobre la compensación y en caso de no llegar a un acuerdo, las Partes contratantes afectadas podrían suspender la aplicación al comercio de la otra Parte de concesiones sustancialmente equivalentes u otras obligaciones, siempre que no fuera rechazado por las Partes Contratantes.

La posibilidad de la aplicación de una medida de represalia debe motivar a las Partes a llegar a un acuerdo sobre la compensación, ya que las medidas de represalia se aplican de manera discriminatoria, es decir, únicamente al país que impuso la medida, alejándose del principio de la nación más favorecida que debe observarse al acordar una compensación.

El párrafo 3 b) del Artículo XIX establece que la Parte afectada por la imposición de una medida de salvaguarda provisional podrá suspender concesiones u otras obligaciones en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave a los productores nacionales del producto(s) afectado(s) a causa de las medidas de salvaguarda.

### **1.8.1 Medidas de salvaguarda conforme al Artículo XIX**

Desde la entrada en vigor del GATT hasta el establecimiento de la OMC (1 de enero de 1995), se tienen registradas 150 notificaciones de medidas de salvaguarda a las Partes Contratantes. Entre los principales usuarios se encuentran Australia, Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, en conjunto representaron las dos terceras partes de las notificaciones.

La mayor parte de las medidas de salvaguarda fueron adoptadas durante las décadas de los años 50, 60 y 70, durante los 80 y 90 disminuyó su uso, esto es al finalizar el sistema GATT. Así, tenemos que en la década de los años 50 se notificaron 19 medidas, 35 en los años 60, 47 en los años 70, 37 en los años 80 y 12 de 1990 a 1994.<sup>11</sup>

La disminución de las medidas de salvaguarda se debió a la dificultad que representaba su imposición para las Partes, por sus requisitos técnicos, la posibilidad de la compensación y medidas de represalia, y a que se deben imponer de manera no discriminatoria, es decir, se afecta a todos los países proveedores y por ende, la compensación podría ser aplicada por todos.

Por tal motivo, las Partes del GATT comenzaron a utilizar las medidas conocidas como del “área gris” (*grey area measures*) que estaban fuera del ámbito del Acuerdo. Dichas medidas consistían en acuerdos bilaterales de restricción voluntaria a las exportaciones, mediante la aplicación de licencias de exportación por parte del país exportador.<sup>12</sup>

### **1.8.2 La evolución imprevista de las circunstancias**

El Artículo XIX del GATT de 1994 establece que el incremento de las importaciones debe ser como resultado de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas, las concesiones arancelarias contraídas por una Parte Contratante.

---

<sup>11</sup> SYKES, Alan O., *op. cit.*, p. 15.

<sup>12</sup> De acuerdo con el Reporte Anual del Director General del GATT del 12 de junio de 1991 (C/RM/OV/1) existían 249 medidas vigentes de restricción a la exportaciones fuera del ámbito del GATT. Dichas medidas abarcaban principalmente productos agrícolas, textiles y vestidos, aceros, electrónicos, vehículos automotores y equipo, calzado y máquinas.



Es difícil que las autoridades investigadoras o las empresas solicitantes demuestren que dicho incremento fue ocasionado por una concesión arancelaria que se otorgó como consecuencia de la adhesión del Miembro al GATT o a la OMC, o como resultado de alguna de las rondas de negociación, en todo caso pudiera ser que la concesión u obligación data de 30 ó 40 años antes del incremento. En este caso: ¿se podría afirmar que el incremento de las importaciones fue originado por una obligación contraída 40 años antes?, en realidad es difícil afirmarlo.

Por tal motivo, en las legislaciones sobre salvaguardas de la Unión Europea y Estados Unidos no se hace referencia al requisito de la evolución imprevista de las circunstancias.

### **1.8.3 La causalidad en el Artículo XIX**

En adición al requisito de que el incremento de las importaciones sea derivado de la evolución imprevista de las circunstancias, dicho incremento debe causar o amenazar causar un daño grave a los productores nacionales del Miembro importador.

Al respecto, tendríamos que especificar cuál sería el período adecuado para determinar que hubo incremento en las importaciones. ¿Desde que se otorgó la concesión arancelaria?, resulta difícil pensar que en la práctica se pudiera dar.

En el contexto de la economía actual las importaciones crecen o disminuyen por diversas razones, por lo que en la práctica, los Miembros de la OMC, a través de sus autoridades investigadoras, han considerado ese incremento a partir de un período previo al inicio de la investigación y no tomando como base las condiciones anteriores a la obligación o concesión arancelaria.

Por otra parte, a efecto de determinar la causalidad entre el incremento de las importaciones y el daño grave a la producción nacional se tendrían que considerar los factores que determinan los cambios en la oferta y en la demanda doméstica, así como en la oferta de las importaciones.

### **1.9 Procedimientos de Solución de Diferencias en materia de Salvaguardas en la OMC**

Durante el período previo a la OMC, sólo se realizó un reporte de un caso conforme a las reglas de solución de diferencias en la etapa del GATT, el *Hatter's Fur*<sup>13</sup> de 1951, ya que el sistema presentaba una debilidad muy grande, podía ser bloqueado por cualquier parte, lo que dificultaba llegar a una conclusión.

Por otra parte, el sistema de solución de diferencias de la OMC cambió radicalmente, al evitar el bloqueo de una decisión, lo que implica que las decisiones emanadas del Órgano de Solución de Diferencias se vuelven obligatorias para las Partes en disputa, hecho que conlleva a que los Miembros utilicen con más frecuencia el sistema.

Como más adelante analizaremos, para abril de 2007 se habían presentado 33 solicitudes de consultas en materia de salvaguardas, de las cuales se han emitido informes de Grupos Especiales en 9 casos y 8 informes del

---

<sup>13</sup> En octubre de 1950, los Estados Unidos anunciaron su decisión de retirar las concesiones arancelarias a las importaciones de ciertos artículos de piel y fieltro para mujer (sombreros, gorros, capuchas y capas) a partir del 1 de diciembre de 1950. Checoslovaquia solicitó a las Partes Contratantes que analizaran la decisión de los Estados Unidos, al considerarla contraria al Artículo XIX; para tal efecto, se integró un grupo de trabajo, mismo que emitió su reporte en marzo de 1951, determinando que no había pruebas concluyentes respecto a que la medida constituyera una violación a sus obligaciones al amparo del Acuerdo General. El reporte fue aprobado por las Partes Contratantes en su Sexta Sesión en septiembre-octubre de 1951 – *Report on the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade, October 1951.*

Órgano de Apelación. En algunos casos se ha eliminado la medida derivado de las consultas o previo a la emisión de la decisión del Grupo Especial. Ver cuadro adjunto sobre las controversias en materia de salvaguardas en la OMC.

### Controversias en materia de Salvaguardas – OMC

DEMANDADO	RECLAMANTE	PRODUCTO	CONSULTAS	GRUPO ESPECIAL	ORGANO APELACION	ELIMINACION MEDIDA
Argentina	Comunidades Europeas	Calzado (DS121)	6/abr/98	25/jun/99	14/dic/99	25/feb/00
	Indonesia	Calzado (DS123)	22/abr/98			
	Estados Unidos	Calzado	1/mar/99			
	Chile	Duraznos en conserva (DS238)	14/sep/01	14/feb/03		31/dic/03
	Argentina	Fructosa (DS278)	20/dic/02			
	Argentina	Bandas de precios/Determinados productos agrícolas (DS207)	5/oct/00	3/mayo/02	23/sep/02 <sup>14</sup>	
Chile	Guatemala	Bandas de precios/Determinados productos agrícolas	5/ene/01			
	Argentina	Mezclas de aceites comestibles (DS226)	19/feb/01			
	Colombia	Azúcar - Determinados productos agrícolas (DS230)	17/abr/01			
	Argentina	Determinados productos lácteos	25/oct/06			
	Argentina	Determinados productos lácteos	28/dic/06			
Comunidades Europeas	Estados Unidos	Determinados productos de acero (DS260)	30/05/02			
	Chile	Salmón (DS326)	8/feb/05			27/abr/05
	Noruega	Salmón (DS328)	1/mar/05			
Corea	Comunidades Europeas	Productos lácteos (DS98)	12/ago/97	21/jun/99	14/dic/99	20/may/00

<sup>14</sup>

El 8 de diciembre de 2006, el Grupo Especial establecido de conformidad con el artículo 21.5 del ESD a solicitud de Argentina distribuyó su informe. El 7 de mayo de 2007, el Órgano de Apelación emitió su reporte en el que confirmó el informe del GE en el sentido de que Chile continuaba actuando de manera incompatible con el Acuerdo sobre la Agricultura al seguir manteniendo una medida aplicada en la frontera similar a un gravamen variable a la importación y a un precio mínimo de importación.

DEMANDADO	RECLAMANTE	PRODUCTO	CONSULTAS	GRUPO ESPECIAL	ORGANO APELACION	ELIMINACION MEDIDA
Ecuador	Chile	Tableros de fibra de madera de densidad media (DS303)	24/nov/03			
Eslovaquia	Polonia	Azúcar (DS235)	11/jul/01 <sup>15</sup>			
	Australia	Carne de cordero (DS178)	23/jul/99	21/dic/00	1/may/01	
	Nueva Zelanda	Carne de cordero (DS177)	16/jul/99	21/dic/00	1/may/01	
	Brasil Comunidades europeas Corea China Japón Noruega Nueva Zelanda Suiza	Determinados productos de acero	21/may/02 7/mar/02 20/mar/02 26/mar/02 20/mar/02 4/abr/02 14/may/02 3/abr/02	11/jul/03	10/nov/03	4/dic/03
Estados Unidos	Taipei Chino	Determinados productos de acero (DS274)	1/nov/02			
	Colombia	Escobas de mijo (DS78)	28/abr/97			
	Comunidades Europeas	Gluten de trigo (DS166)	17/mar/99	31/jul/00	22/dic/00	Periodo prudencial 2/jun/01
	Corea	Tubos al carbono soldados de sección circular (DS202)	13/jun/00	29/oct/01	15/feb/02	1/mar/03
	Comunidades Europeas	Varillas para trefilar de acero y de tubos al carbono soldados de sección circular (DS214)	1/dic/00			
Hungría	República Checa	Productos de acero (DS159)	21/ene/99			

Del análisis de las decisiones de los Grupos Especiales y del Órgano de Apelación, se puede afirmar que es difícil que los Miembros adopten medidas de salvaguarda sin que exista una alta probabilidad que se determine una no compatibilidad con las disposiciones del AS. En razón de que hasta la referida fecha, en todos los casos se determinó que la autoridad investigadora incumplió con algunas de las disposiciones del referido Acuerdo, lo cual se tratará con mayor amplitud en el capítulo siguiente.

<sup>15</sup> El 16 de enero de 2002, los Miembros notificaron que llegaron a una solución mutuamente convenida. Eslovaquia accedió a aumentar progresivamente el contingente de 2002 y 2003 para las importaciones procedentes de Polonia.

## **CAPÍTULO II**

### **Las Medidas de Salvaguarda en México**

#### **2. La Regulación de las Salvaguardas en México**

La Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>16</sup> facultaba al Ejecutivo Federal para imponer medidas de salvaguarda, sin embargo, nunca fueron utilizadas.

El procedimiento para imponer medidas de salvaguarda en el marco de la legislación mexicana se encuentra regulado en la Ley de Comercio Exterior (LCE) y su Reglamento (RLCE), en el AS, así como en los diversos tratados de libre comercio firmados por México, los cuales contienen disposiciones específicas relativas a la aplicación de salvaguardas globales o bilaterales, según se describirá más adelante, lo que conlleva a que la aplicación de una medida de salvaguarda global por parte del Gobierno de México sea compleja, tomando en cuenta los diversos criterios contenidos en los tratados.

Por otra parte, en el párrafo 16 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC encontramos las salvaguardias de transición, las cuales fueron reguladas por México mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 23 de mayo de 2005 del “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones de carácter administrativo para instrumentar el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la

---

<sup>16</sup> Publicada el 13 de enero de 1986 en el Diario Oficial de la Federación.

Organización Mundial del Comercio”.<sup>17</sup> Dicho instrumento establece el procedimiento por el que la Secretaría de Economía (SE) puede determinar si las importaciones de mercancías originarias de China similares o directamente competidoras con mercancías de fabricación nacional, se están importando a territorio mexicano, en tal cantidad y condiciones tales que causan o amenazan causar una desorganización del mercado, o cuando una medida adoptada por China o por un Miembro de la OMC para prevenir o reparar una desorganización del mercado, causa o amenaza causar una desviación importante del comercio hacia el mercado mexicano.

Las medidas de salvaguardia de transición sólo pueden imponerse en contra de las importaciones de mercancías originarias de China y como consecuencia de una investigación tramitada conforme a las reglas establecidas en el Protocolo de Adhesión y la legislación en la materia. Estas medidas tendrán una duración de 2 ó 3 años y únicamente podrán estar vigentes hasta el 11 de diciembre de 2013. Más adelante, explicaremos en que consisten y su viabilidad.

A diferencia de las salvaguardas de transición, las medidas de salvaguarda globales se aplican a las mercancías originarias de todos los países, salvo lo dispuesto en los tratados comerciales internacionales, como la exclusión de los países en desarrollo cuando sus importaciones son insignificantes (inferiores al 3 por ciento) o cuando las importaciones provenientes de nuestros socios comerciales (con los que tenemos suscritos Tratados de Libre Comercio o Acuerdos de Alcance Parcial o de Complementación Económica) no son sustanciales y no contribuyen de manera importante al daño grave o amenaza del mismo.

---

<sup>17</sup> El cual fue modificado mediante el “Acuerdo que reforma el diverso por el que se establecen las disposiciones de carácter administrativo para instrumentar el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio”, publicado en el DOF el 7 de abril de 2006,

A la fecha México ha llevado a cabo dos investigaciones por salvaguarda bilateral, la de harina de pescado de Chile y la de piernas y muslos de pollo originarias de los Estados Unidos; y una investigación de salvaguarda global, tableros de madera (*triplay*).

## **2.1 Legislación aplicable al procedimiento de investigación en materia de salvaguardas**

De conformidad con la Ley de Comercio Exterior para el análisis sobre salvaguardas, la Secretaría deberá realizar una investigación para determinar la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a la industria nacional, originado por un incremento inesperado de las importaciones que ingresen al mercado nacional.<sup>18</sup>

Su fundamento constitucional se encuentra en el 2o. párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece lo siguiente:

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país...”.

El procedimiento de investigación en materia de salvaguardas se encuentra regulado en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, así como en los tratados y acuerdos comerciales de los que México forma parte.

---

a fin de hacer consistentes las disposiciones del referido acuerdo con las reformas a la LCE.

<sup>18</sup> El 2o. párrafo del artículo 45 de la Ley de Comercio Exterior establece que las medidas de salvaguarda sólo se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la producción nacional.

Dependiendo de los países involucrados en la investigación se aplicará la legislación y también, en caso de controversia, se podrán aplicar las normas previstas para los mecanismos de solución de diferencias de los tratados comerciales.

En cuanto al derecho interno, el artículo 4o, fracción II de la Ley de Comercio Exterior señala que el Ejecutivo Federal tendrá la facultad de *“Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.

Por su parte, el artículo 5o, fracción II, dispone que es facultad de la SE *“Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como imponer las medidas que resulten de dichas investigaciones”*. Este artículo fue reformado mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 24 de enero de 2006, ya que anteriormente la Secretaría debía proponer al Ejecutivo Federal las medidas resultantes de las investigaciones y, en su caso, éste decidiría si se aplicarían o no.

De conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, la autoridad competente para conocer, tramitar y resolver los procedimientos en materia de salvaguardas es la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.<sup>19</sup>

## **2.2 Aspectos sustantivos de las medidas de salvaguarda**

Las medidas de salvaguarda son medidas temporales de regulación de las importaciones que un país puede adoptar cuando:

---

<sup>19</sup> Artículo 16, fracción I. Publicado en el DOF el 22 de noviembre de 2002.



- Alguna industria sufre un daño grave o es amenazada de daño grave
- Por la dificultad de competir exitosamente en el mercado interno
- Frente a incrementos sustanciales de las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a las fabricadas localmente

El artículo 45 de la Ley de Comercio Exterior define a las medidas de salvaguarda como aquéllas que “regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a las de producción nacional en la medida necesaria para prevenir o remediar el daño grave a la rama de producción nacional de que se trate y facilitar el ajuste de los productores nacionales”.

Las medidas de salvaguarda sólo podrán imponerse cuando la autoridad investigadora constate que las importaciones han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional de que se trate.

Las medidas de salvaguarda podrán consistir en aranceles específicos<sup>20</sup> o *ad-valorem*,<sup>21</sup> permisos previos o cupos máximos, o alguna combinación de las anteriores.<sup>22</sup>

Las medidas de salvaguarda tendrán una vigencia de cuatro años, prorrogable hasta por seis años más, siempre que se justifique la necesidad de la

---

<sup>20</sup> Los aranceles específicos son aquéllos que se expresan en términos monetarios por unidad de medida.

<sup>21</sup> Los aranceles *ad-valorem* son aquéllos que se expresan en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.

<sup>22</sup> El cupo de exportación o importación es el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo.

misma. Su duración estará sujeta al cumplimiento de los programas de ajuste a los que se hayan comprometido los productores nacionales.

### **2.2.1 Daño grave o amenaza de daño grave**

El daño grave es el menoscabo general significativo de una rama de producción nacional. Amenaza de daño grave es la clara inminencia de un daño grave a la producción nacional.

### **2.2.2 Causalidad**

Para poder imponer medidas de salvaguarda la Secretaría deberá demostrar que el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial del daño grave o amenaza de daño grave a la producción nacional. Por lo que si otro factor, individualmente, es una causa más importante del daño grave que el aumento de las importaciones, no se cumplirá con el estándar necesario para imponer medidas de salvaguarda.

### **2.2.3 Competitividad y programa de ajuste**

Durante la investigación se deben analizar los factores que influyen y determinan la competitividad del sector, así como las acciones necesarias para recuperar su posición competitiva y el tiempo estimado para su ejecución. Por tanto, la duración de las medidas de salvaguarda se determinará con base en la evaluación del programa de ajuste y al cumplimiento de las acciones establecidas en el mismo.

### **2.2.4 Evaluación del costo-beneficio**

Se deberá evaluar el costo-beneficio de las medidas de salvaguarda sobre los siguientes sectores:

- Sobre la producción nacional afectada se deberán ver los beneficios de corto y largo plazo de la aplicación de la medida y los costos que ocasionaría el no aplicar las medidas de salvaguarda.
- Sobre los consumidores y el mercado nacional, se deberá evaluar el efecto de las medidas sobre los mismos y la competencia en el mercado interno.
- En cuanto a la economía nacional se debe tener en cuenta el impacto de las compensaciones que tendrían que otorgarse en el marco de los compromisos internacionales sobre las otras industrias nacionales afectadas, y otros factores relacionados con el interés público o la seguridad nacional.

En todo caso, se deberán evaluar las alternativas que impliquen menores costos para los sectores involucrados. Asimismo, la Secretaría podrá recomendar otro tipo de medidas o acciones que puedan contribuir al ajuste competitivo del sector sin restringir los flujos comerciales.<sup>23</sup>

### **2.2.5 Adopción de una medida de salvaguarda**

---

<sup>23</sup> Artículo 127 del RLCE.

La Secretaría deberá emitir una resolución en la que determine el tipo, monto y duración de la medida de salvaguarda, así como una evaluación del impacto de las mismas en los sectores involucrados.

El 24 de enero de 2006, se reformó el artículo 5, fracción II de la LCE, a fin de facultar a la SE a emitir una resolución que imponga medidas de salvaguarda, se eliminó el requisito de enviar al Ejecutivo Federal la recomendación para que éste determinara sobre la imposición o no de la medida de salvaguarda, lo cual, en principio, facilitaría la aplicación de dichas medidas por el Gobierno de México, ya que la recomendación al Ejecutivo (proyecto de resolución) se sujetaba a factores políticos o intereses de diversos sectores que obstaculizaban la posible imposición de medidas. Sin embargo, desde la reforma a la Ley de Comercio Exterior no se ha iniciado ningún caso de salvaguardas, quizá se tendrían que llevar acciones por parte del sector empresarial impulsando la aplicación de dichas medidas.

En la resolución la Secretaría deberá tomar en cuenta que la aplicación de la medida de salvaguarda, ligada al proceso de ajuste competitivo del sector afectado, debe aportar mayores beneficios que costos.

La resolución por la que se determinen medidas de salvaguarda se publicará en el DOF.

#### **2.2.6 Medidas de salvaguarda provisionales**

Las medidas provisionales de salvaguarda podrán establecerse cuando se cuente con pruebas o evidencias razonables de que el incremento de las

importaciones constituye una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave a la producción nacional de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras y además que se demuestre lo siguiente:

- I. El incremento de las importaciones es sustancial en un período relativamente corto y que este incremento ha generado condiciones tales para los productores nacionales que cualquier demora en su aplicación provocaría que el daño grave fuera difícilmente reparable en el tiempo previsto para el procedimiento.
- II. Cuando se determine provisionalmente amenaza de daño grave, sólo podrán aplicarse medidas de salvaguarda provisionales si los productos investigados son productos agrícolas perecederos y se determina que, por la propia naturaleza del producto el daño grave no puede prevenirse en el tiempo previsto para el procedimiento.

En la solicitud por la que se inicie una investigación para imponer medidas de salvaguardas por circunstancias críticas se deberá incluir una explicación del daño difícilmente reparable que se produciría al demorar la aplicación de las medidas de salvaguarda.

En este caso, el programa de ajuste deberá presentarse en un plazo no mayor a los 30 días posteriores a la publicación de la resolución por la que se establezcan medidas de salvaguarda provisionales.

### **2.2.7 Medidas de compensación**

Al aplicar una medida de salvaguarda, México está comprometido a compensar a los países exportadores que resulten afectados con beneficios equivalentes en el mismo sector u otro previamente acordado.

La Secretaría someterá a consulta con los representantes de los sectores productivos el establecimiento de las medidas de compensación que conforme a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte deban adoptarse. En todo caso, la Secretaría deberá resguardar el interés público.<sup>24</sup>

### **2.2.8 Cambio de circunstancias**

Una vez que ha sido impuesta una medida de salvaguarda, la Secretaría revisará periódicamente el avance del programa de ajuste, a efecto de cerciorarse del avance de su cumplimiento, y en su caso, considerará el cambio de las circunstancias que impidan su cumplimiento, permitiendo los cambios o adecuaciones pertinentes.<sup>25</sup>

### **2.2.9 Vigencia de las medidas de salvaguarda**

Las medidas de salvaguarda únicamente se aplicarán durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. La Secretaría determinará la duración de las medidas de salvaguarda con base en la evaluación del programa de ajuste y el cumplimiento de las acciones definidas en el mismo. La vigencia de las medidas de salvaguarda será no mayor de cuatro años, los cuales podrán prorrogarse hasta por 6 años más. En todo caso, se deberán observar lo establecido en los tratados y convenios comerciales internacionales de los que México sea parte.

---

<sup>24</sup> Artículo 132 del RLCE.

<sup>25</sup> Artículo 133 del RLCE.

## **2.3 Procedimiento de investigación**

Como se explicó, existen diversos tipos de salvaguardas (globales, bilaterales y de transición, para el caso de China), cada una tiene un procedimiento específico, en este apartado trataremos el relativo a la salvaguarda global, a fin de hacer referencia a ciertos criterios adoptados por los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación de la OMC.

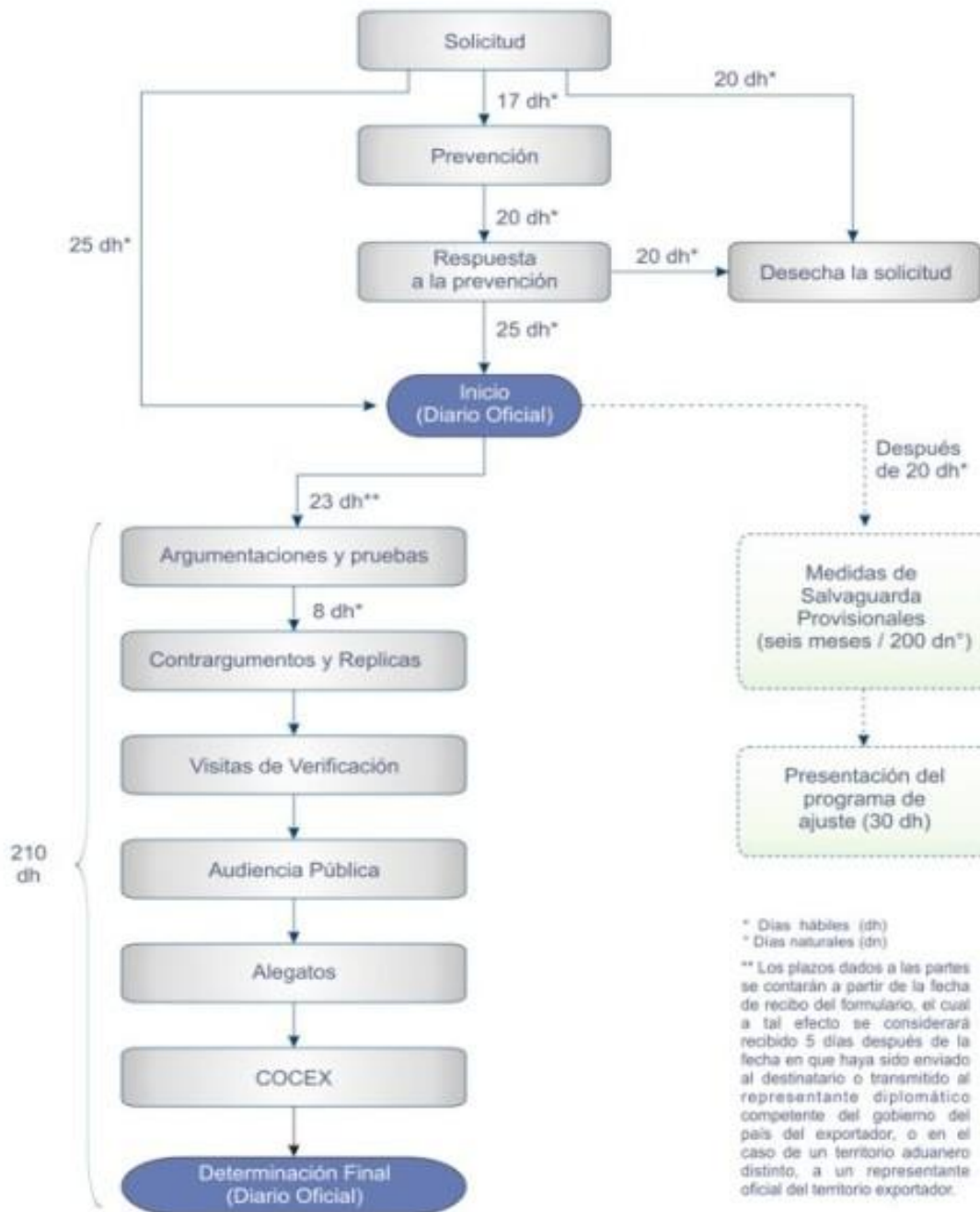
El AS establece que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguarda después de haber realizado una investigación por las autoridades competentes de dicho Miembro, con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público de conformidad con el artículo X del GATT de 1994.

Durante el procedimiento se deberá dar aviso público a las partes interesadas, a efecto de que se les de oportunidad de presentar pruebas, expresar sus opiniones, sobre si la aplicación de la medida seria de interés público. Asimismo, se establece la obligación por parte de la autoridad investigadora de publicar un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a las que haya llegado sobre las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.<sup>26</sup>

## **PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE MEDIDAS DE SALVAGUARDA**

---

<sup>26</sup> Artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias del GATT de 1994.



### 2.3.1 Inicio de investigación



El procedimiento de investigación en materia de medidas de salvaguarda podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte.<sup>27</sup>

La Secretaría dentro de un plazo de 25 días, contados a partir de la presentación de la solicitud, deberá:

- I. Aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación, publicando en el Diario Oficial de la Federación la resolución respectiva;
- II. Requerir al solicitante mayores elementos de prueba o datos y, en su caso, publicar la resolución aceptando o desechando la solicitud, según se haya cumplido o no con la prevención en tiempo y forma;
- III Desechar la solicitud cuando no se haya cumplido con los requisitos establecidos en la legislación aplicable, publicando la resolución respectiva.

La Secretaría otorgará a las partes interesadas, es decir, a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía investigada, un plazo de 23 días hábiles para que presenten los argumentos, información y pruebas conforme a la legislación aplicable. Para tal efecto, los plazos se contarán a partir de la fecha de recepción del formulario oficial, el cual se considerará recibido 5 días hábiles después de la fecha en que haya sido enviado al destinatario o transmitido al representante diplomático competente del gobierno del país exportador, o en el caso de un territorio aduanero distinto, a un representante oficial del territorio exportador.

---

<sup>27</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 118 del RLCE la solicitud de parte interesada por la que se inicie una investigación, deberá presentarse por escrito y contendrá varios elementos, como son: nombre o razón social de la empresa y de quien promueve en su nombre, actividad principal, descripción de la participación en la producción nacional, descripción de la mercancía, nombre o razón social de los importadores y exportadores, análisis de la posición competitiva de la empresa y programa de ajuste, entre otros.

### 2.3.1.1 Representatividad

La solicitud podrá presentarse por los productores de las mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a aquéllas que se estén importando en condiciones y volúmenes tales que causen un daño grave o amenaza de daño grave a la rama producción nacional.<sup>28</sup>

Los solicitantes deberán ser representativos de cuando menos el 25 por ciento de la producción total de la mercancía idéntica, similar o directamente competidora, producida por la rama de producción nacional.<sup>29</sup>

La Secretaría deberá evaluar el impacto de las importaciones investigadas sobre la producción nacional total de las mercancías idénticas, similares o directamente competidoras o de aquéllos productores nacionales cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichas mercancías.

En el caso en que los solicitantes no representen a la totalidad de la producción nacional, deberán presentar información sobre la producción nacional total, siempre que las cifras requeridas se encuentren razonablemente disponibles para los solicitantes. En todo caso, deberán presentar en la solicitud una estimación confiable y su correspondiente metodología, de las cifras relativas a la producción nacional total.

La Secretaría deberá constatar que la determinación de daño grave o amenaza de daño grave es representativa de la situación de la producción

---

<sup>28</sup> Artículo 50, fracción II de la LCE.

<sup>29</sup> *Ídem*, párrafo 2o.

nacional total. A tal fin, deberá allegarse de la información necesaria sobre los productores nacionales no solicitantes.

La definición sobre la industria nacional depende de las características de los productos importados, de los productos nacionales similares o directamente competidores a los importados y de las condiciones de competencia en el mercado interno.

### **2.3.1.2 Período de investigación**

El período con respecto al cual se analice la salvaguarda comprenderá los seis meses anteriores al inicio de la investigación, así como cualquier otro elemento relevante para el resultado de la misma. Este período de investigación podrá modificarse a juicio de la Secretaría.<sup>30</sup>

### **2.3.2 Análisis de daño grave**

La Secretaría para determinar que el incremento de las importaciones causa daño grave a la producción nacional, deberá tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Si ha habido un crecimiento considerable de las importaciones totales del producto investigado en un período relativamente corto, en términos absolutos, en relación al consumo y a la producción nacional;
- Si ha habido una pérdida sostenida de la participación de la producción nacional en el mercado interno.

---

<sup>30</sup> Artículo 119 del RLCE.

Asimismo, deberá considerar los factores económicos pertinentes, de carácter económico y cuantificable, que muestren el deterioro de la producción nacional, entre otros, los siguientes:

- La disminución sustancial de la utilización de la capacidad instalada;
- Pérdidas sostenidas de una parte sustancial de la producción nacional;
- Cierre de empresas;
- Disminución sostenida de los niveles de empleo;
- Otros factores que demuestren condiciones de deterioro económico y financiero de la producción nacional.

### **2.3.3 Análisis de amenaza de daño grave**

La Secretaría para determinar que el incremento de las importaciones amenaza causar un daño grave a la producción nacional deberá tomar en cuenta lo siguiente:

- El crecimiento considerable de las importaciones totales del producto de que se trate en un período relativamente corto, en términos absolutos y relativos, así como la tendencia a una pérdida sostenida de participación de la producción nacional en el mercado interno.
- Los factores económicos pertinentes, de carácter objetivo y cuantificable, que muestren el deterioro de la producción nacional, en particular:
  - ❖ La disminución de las ventas, producción, productividad, empleo y, en su caso, el aumento sostenido de los inventarios;
  - ❖ La disminución de las utilidades, la imposibilidad de financiar inversiones factibles y generar capital; y
  - ❖ Otros factores que indiquen tendencias económicas adversas sobre la producción nacional.

Asimismo, se deberán evaluar los factores económicos relevantes para la industria, dentro del ciclo económico y las condiciones de competencia específica.<sup>31</sup> Para dicho fin, los solicitantes presentarán información relativa a los factores e indicadores característicos de la industria, considerando por lo menos los tres años previos a la presentación de la solicitud, incluyendo el período investigado.<sup>32</sup>

La Secretaría para determinar la existencia de daño grave o amenaza de daño grave y de su relación causal con el aumento de las importaciones, deberá realizar una investigación para, en su caso, imponer medidas de salvaguarda.<sup>33</sup>

#### **2.3.4 Causa sustancial de daño grave y relación causal**

Para la determinación de daño grave o amenaza de daño grave, la Secretaría deberá evaluar el impacto de las importaciones investigadas sobre la producción nacional total de las mercancías idénticas, similares o directamente competidoras o de aquéllos productores cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichas mercancías.

Cabe señalar, que este es uno de los aspectos más importantes en la investigación, ya que con base en análisis econométricos se podría determinar la causalidad. El problema es que, en ocasiones, esta determinación puede ser un tanto subjetiva, por lo que la importancia de la transparencia en los procedimientos es fundamental.

---

<sup>31</sup> Artículo 74 del RLCE.

<sup>32</sup> Los solicitantes también deberán presentar estudios económicos, monografías, literatura técnica y estadísticas nacionales e internacionales sobre el comportamiento del mercado en cuestión o cualquier otra información que permita identificar los ciclos económicos y las condiciones de competencia específicas a la industria afectada.

<sup>33</sup> Artículo 47 de la LCE.

### 2.3.5 Productos similares o directamente competidores

Para la imposición de una medida de salvaguarda es necesario demostrar que el aumento de las importaciones causa daño grave o amenaza de daño grave a los productores nacionales de mercancías similares o directamente competidoras.

Para determinar que los productos nacionales e importados son directamente competidores, se requiere demostrar la sustitución de productos y no de características y composición semejantes.<sup>34</sup> Es necesario demostrar que los productos compiten en el mismo segmento de mercado y que son utilizados por los mismos consumidores, para lo cual es necesario considerar los siguientes aspectos:

- I. Si ambos productos cumplen con la misma función y sí es factible sustituir la mercancía fabricada en el país importador con la importada de otros países, dependiendo de la disponibilidad del producto en el mercado, las preferencias, gustos específicos de los usuarios y fundamentalmente el precio de los productos.
- II. Si el mercado del producto investigado es dirigido por el precio o por la calidad.
- III. Si el comercio del producto atiende directamente a los usuarios o descansa en canales de distribución desarrollados para transportar y abastecer estos productos en los mercados en donde se localizan los usuarios.

---

<sup>34</sup> Saldaña Pérez, Juan Manuel. *Comercio Internacional. Régimen Jurídico Económico*, México: Porrúa, 2005, p. 431.

IV. Si los productos importados y los de fabricación nacional compiten en los mismos segmentos del mercado y atienden los mismos consumidores reales o potenciales.<sup>35</sup>

### **2.3.6 Audiencia pública**

En la notificación de inicio de investigación, la Secretaría comunicará a las partes interesadas la realización de una audiencia pública, a efecto de que puedan comparecer y presentar argumentos en defensa de sus intereses, así como presentar las pruebas pertinentes.<sup>36</sup>

### **2.3.7 Determinación de las medidas de salvaguarda**

La SE deberá emitir la resolución final de la investigación en un plazo no mayor a 210 días hábiles, contados a partir de la publicación en el DOF de la resolución de inicio, sujetándose a lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales de los que México sea parte.

La resolución final deberá contener la descripción del daño grave causado o que pueda causarse, descripción del volumen y condiciones en que se realizaron las importaciones, el tipo de medida de salvaguarda, la duración prevista y el calendario de liberación progresiva, entre otros elementos.

El AS establece que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguarda cuando haya determinado que las importaciones del producto en cuestión han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación a la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan

---

<sup>35</sup> Saldaña Pérez, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 432.

<sup>36</sup> Artículo 81 de la LCE.

causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

Sólo podrá aplicar medidas de salvaguarda en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Cuando utilice una restricción cuantitativa, la medida no reducirá la cuantía de las importaciones por debajo de nivel de un período reciente, que será el promedio de las importaciones realizadas durante los últimos tres años representativos, a menos que se justifique la necesidad de fijar un nivel diferente.<sup>37</sup>

### **2.3.8 Programa de ajuste**

La solicitud para que se inicie una investigación por salvaguardas deberá contener el programa de ajuste que se instrumentará en caso de imponerse la medida de salvaguarda.

La Secretaría evaluará la viabilidad del programa de ajuste competitivo que presenten los productores nacionales, el cual derivará de un análisis de los factores que influyen y determinan la competitividad del sector, a partir del cual se definirán las acciones y el tiempo estimado para su ejecución. Estas acciones podrán variar como resultado del análisis y valoración de la información que realice la Secretaría, tanto de la información presentada por las partes en el curso del procedimiento como de la que ella misma obtenga.

La Secretaría revisará periódicamente el avance del programa de ajuste, con posterioridad a la imposición de la medida, para cerciorarse del avance de su cumplimiento y, en su caso, considerará el cambio de circunstancias que impidan su cumplimiento.

---

<sup>37</sup> Artículo 5.1 del AS.



### **2.3.9 Procedimiento por circunstancias críticas**

El Ejecutivo Federal podrá establecer medidas provisionales de salvaguarda en un plazo de 20 días hábiles siguientes, contados a partir de la publicación de la resolución de inicio de investigación en el DOF, siempre que se presenten circunstancias críticas en las que cualquier demora entrañaría un daño difícilmente reparable y cuente con pruebas de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave.

Asimismo, se debe demostrar que el incremento de las importaciones es sustancial en un período relativamente corto y de que este incremento ha generado condiciones tales para los productores nacionales, que cualquier demora en la aplicación de las medidas provocaría un daño grave difícilmente reparable.

En el caso en que se determine amenaza de daño grave, sólo podrán aplicarse medidas provisionales si los productos investigados son productos agrícolas perecederos y se determina que por la propia naturaleza del producto el daño grave no puede prevenirse en el tiempo previsto en el procedimiento.

La solicitud de inicio de investigación para imponer medidas de salvaguarda por circunstancias críticas deberá ser presentada por escrito, manifestando la necesidad de aplicar el régimen de salvaguardas y una explicación del daño difícilmente reparable que se produciría al demorar la aplicación de medidas de salvaguarda. Cabe resaltar que el programa de ajuste podrá presentarse 30 días hábiles después de la publicación de la resolución por la que se impongan medidas de salvaguarda provisionales.

La duración de las medidas provisionales no excederá de seis meses. En este lapso se cumplirán las disposiciones previstas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

La resolución final deberá publicarse dentro de los 210 días siguientes al inicio de la investigación. Si llegaran a confirmarse o revocarse las medidas provisionales en la resolución final, se procederá a hacer efectivo su cumplimiento o, en su caso, a devolver las cantidades, con los intereses correspondientes, que se hubieren generado por dicho concepto o la diferencia respectiva.

El AS establece que en circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, un Miembro podrá adoptar una medida de salvaguarda provisional, cuando se determine preliminarmente la existencia de pruebas claras que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar daño grave. La duración de esta medida no excederá de 200 días y deberá adoptar la forma de incrementos de los aranceles.<sup>38</sup>

### **2.3.10 Compensaciones**

Las compensaciones representan un tema de gran trascendencia para la aplicación de una medida de salvaguarda por parte de los gobiernos, ya que a fin de cumplir con lo previsto en los diversos tratados internacionales, en particular en el AS, al imponer una medida se debe otorgar una compensación a los Miembros exportadores afectados, lo que en la práctica lleva a desproteger a otros sectores de la industria, que seguramente manifestarán su inconformidad con la decisión del gobierno. Este es uno de los puntos más problemáticos en la aplicación de una medida de salvaguarda, ya que la presión política de las industrias afectadas

---

<sup>38</sup> *Ídem*, artículo 6.

puede llevar a la decisión de no imponer una medida, aún cuando estuviere justificado.

Al respecto, es importante mencionar que el AS en su artículo 8 establece que el Miembro importador que se proponga aplicar o trate de prorrogar una medida procurará mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994 entre él y los Miembros exportadores que podrían verse afectados con la medida. Para tal efecto, los Miembros podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables de la medida sobre su comercio.

De conformidad con el artículo 12, párrafo 3 del AS el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguarda deberá otorgar oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Miembros exportadores interesados, a fin de examinar la información relativa a la investigación, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre la compensación.

Si en las consultas no se llegara a un acuerdo sobre la compensación, los Miembros exportadores afectados podrán suspender la aplicación, al comercio del Miembro que aplique la medida, de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes resultantes del GATT de 1994, siempre que lo apruebe el Consejo del Comercio de Mercancías. Cabe resaltar que sólo podrá ejercerse el derecho a suspender concesiones (medidas de represalia) después de tres años de aplicada la medida, a menos que ésta haya sido adoptada como resultado de un aumento en términos absolutos de las importaciones y de conformidad con las disposiciones del AS.

Debe tomarse en cuenta por el Miembro exportador afectado por la medida los plazos previstos para la solicitud de consultas al amparo del artículo 8, ya que de hacerse fuera del plazo previo a la imposición de la medida, tendrían que solicitarse en el marco del Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias (ESD), impugnando la medida.

La Secretaría someterá a consulta con los representantes de los sectores productivos el establecimiento de medidas de compensación, que conforme a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, deban adoptarse. En todo caso, la autoridad deberá resguardar el interés público.<sup>39</sup>

### **2.3.11 Disposiciones especiales para países en desarrollo Miembros**

El artículo 9.1 del AS establece que no se aplicarán medidas de salvaguarda en contra productos originarios de un país en desarrollo cuando las importaciones de éste no excedan del tres por ciento de las importaciones totales y estos países no representen en conjunto más del nueve por ciento del total de las importaciones del producto en cuestión.

Esta disposición resulta relevante para los intereses de los países en desarrollo, ya que su comercio no se vería afectado por el comportamiento creciente de las importaciones provenientes de otros países.

Por otra parte, los países en desarrollo Miembros tienen derecho a prorrogar el período de aplicación de la medida por un plazo de hasta dos años

---

<sup>39</sup> El interés público es un elemento sustancial de los procedimientos en materia de salvaguarda, ya que el mismo tiene un alcance jurídico mayor a la tutela de los intereses privados. El interés público es protegido por el Estado, no sólo mediante leyes sino a través de medidas de carácter administrativo, dirigidas a satisfacer las necesidades colectivas. Por tanto, en aras de proteger el interés público, la Secretaría podría incluso no imponer medidas de salvaguarda o disminuir el efecto comercial de éstas.

más allá del período establecido en el artículo 7.3. Asimismo, pueden volver a aplicar una medida de salvaguarda a las importaciones de un producto, cuando haya estado sujeto a una medida, después de un período igual a la mitad de aquél durante el cual se haya aplicado la medida, a condición de que el período sea como mínimo de dos años.<sup>40</sup>

## **2.4 Medidas de salvaguarda en México**

Como señalamos, hasta la fecha México no ha impuesto ninguna medida de salvaguarda global, sólo ha llevado una investigación en contra de las importaciones de madera contrachapada (*triplay*) y dos investigaciones por salvaguardas bilaterales, la de harina de pescado originaria de Chile y la de piernas y muslos de pollo de Estados Unidos, de las que describiremos algunos detalles del procedimiento más adelante.

Es importante señalar, que existen algunos casos en los que la industria en México ha querido invocar una salvaguarda global, pero no han tenido resultados favorables sus acercamientos ante la SE. Existe un antecedente en el que se presentó formalmente la solicitud por los productores en enero de 1992 y la Secretaría declaró improcedente la solicitud de imponer una medida de restricción en contra de las importaciones de productos porcinos originarios de los Estados Unidos de América, en virtud de que la solicitante no acreditó su personalidad y no proporcionó los elementos probatorios necesarios de la causalidad entre las importaciones y el menoscabo patrimonial de la industria en particular.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Artículo 9.2 del AS.

<sup>41</sup> El 5 de marzo de 1993 la Secretaría publicó en el Diario Oficial de la Federación la Resolución que declaró improcedente la solicitud de medidas de restricción, presentada por la Comisión Nacional de Porcicultura sobre las importaciones de productos porcícolas, originarios y procedentes de los Estados Unidos de América.

Asimismo, el 9 de mayo de 1994 se presentó una solicitud por los productores de calzado mexicanos, solicitando la imposición de una salvaguarda global en contra de todos los tipos y clases de calzado, pero se desechó mediante una resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1994, al no haberse presentado la información suficiente.

#### **2.4.1 Harina de pescado**

El 30 de noviembre de 1994, la Secretaría publicó en el DOF la resolución de inicio de oficio de la investigación en materia de medidas de salvaguarda bilateral relativa a las importaciones de harina de pescado originaria y procedente de Chile, conforme a lo previsto en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) entre ambos países y la Resolución 70 del Comité de Representantes de la Asociación Latinoamericana de Integración.

El ACE entre México y Chile señalaba que los países signatarios podrían aplicar cláusulas de salvaguarda a las importaciones realizadas al amparo del programa de liberalización, cuando dichas importaciones causaran un daño significativo a la producción interna de mercaderías similares o directamente competitivas del país importador.

El 28 de diciembre de 1996, la Secretaría publicó en el DOF la resolución final de la investigación en la que determinó dar por concluida la investigación sin imponer medidas de salvaguarda, debido a que con posterioridad al período investigado las condiciones generales del mercado de harina de pescado habían favorecido a la industria nacional, estableciendo mejores expectativas en el desempeño de la misma, por lo que no se justificaba la imposición de una medida.

#### **2.4.2 Piernas y muslos de pollo**

El 21 de noviembre de 2002, la SE publicó en el DOF la resolución de inicio de la investigación de medidas de salvaguarda bilateral sobre las importaciones de piernas y muslos de pollo, originarias de los Estados Unidos de América.

La solicitud de inicio fue presentada por la Unión Nacional de Avicultores, quienes manifestaron que la reducción y próxima eliminación en enero de 2003 del arancel aplicable a la pierna y muslo de pollo originario de los Estados Unidos, se había importado y se importaría en cantidades tan elevadas en términos absolutos y bajo condiciones tales, que dichas importaciones causaban una amenaza de daño serio a la industria nacional de dicho producto, de conformidad con el artículo 801, párrafo 1 del TLCAN.

Posteriormente, el 22 de enero de 2003, se publicó en el DOF el Decreto por el que se impone una medida provisional de salvaguarda bilateral consistente en modificar el arancel previsto en el Decreto por el que se establece la tasa aplicable durante 2003 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de América del Norte y establecer un arancel de 98.8 por ciento, así como un cupo mínimo libre de arancel de 50,000 toneladas, vigente por seis meses.

Finalmente, el 25 de julio de 2003, se publicó en el DOF el Decreto por el que se impuso una medida de salvaguarda bilateral definitiva, consistente en modificar el arancel previsto en el Decreto por el que se establece la Tasa aplicable durante 2003 del Impuesto General de Importaciones a las mercancías originarias de América del Norte y establecer a partir del 22 de enero de 2003 un arancel de 98.8 por ciento, la cual se desgravó de manera lineal durante cinco

años, así como en establecer un cupo libre de arancel de cien mil toneladas métricas por año, con un incremento de 1 por ciento anual durante el tiempo que se aplicó la medida bilateral.

Cabe resaltar que de conformidad con el artículo 801 del TLCAN y en virtud de que ya había transcurrido el período de transición señalado en el mismo, se requirió el consentimiento del Gobierno de los Estados Unidos de América para poder imponer una medida de salvaguarda bilateral con posterioridad a 2003, fecha de la desgravación final de los productos investigados.<sup>42</sup>

Sin embargo, como se podrá observar en las tablas siguientes, las importaciones de piernas y muslos de pollo originarias de los Estados Unidos decrecieron durante el período de enero de 2002 a junio de 2007, siendo su volumen inferior al cupo de cien mil toneladas, por lo que no se aplicó el arancel de 98.8 por ciento durante la vigencia de la medida.

**Importaciones 02071399**

País	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
	2007 ene-jun	2007 ene-jun	2006 ene-dic	2006 ene-dic	2005 ene-dic	2005 ene-dic	2004 ene-dic	2004 ene-dic	2003 ene-dic	2003 ene-dic	2002 abr-dic	2002 abr-dic
Total	6,287,608	2,068,304	10,238,161	5,798,296	3,415,029	1,926,820	181,541	607,502	1,691,937	1,783,559	9,011,384	17,909,487
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	6,287,608	2,068,304	10,238,161	5,798,296	3,415,029	1,926,820	181,541	607,502	1,691,937	1,783,559	9,011,382	17,909,482
URUGUAY	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4

**Importaciones 02071499**

País	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
	2007 ene-jun	2007 ene-jun	2006 ene-dic	2006 ene-dic	2005 ene-dic	2005 ene-dic	2004 ene-dic	2004 ene-dic	2003 ene-dic	2003 ene-dic	2002 abr-dic	2002 abr-dic
Total	26,288,349	11,049,951	39,354,052	21,244,758	22,641,837	35,237,041	7,383,539	5,488,499	27,686,735	61,005,622	29,166,277	53,777,607
CHILE	9,637,252	3,250,399	20,415,499	9,732,690	14,938,342	31,571,628	6,773,870	4,154,270	943,554	582,117	919,445	743,243
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	16,651,097	7,799,552	18,938,553	11,512,067	7,703,495	3,665,413	609,669	1,334,229	26,743,181	60,423,505	28,236,529	53,016,578
CANADA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10,301	17,781
URUGUAY	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4

Fuente: Sistema de Información Arancelaria Vía Internet de la SE.

<sup>42</sup>

Véase el punto 215 de la Resolución final en la que se hace referencia a la manifestación de USAPEEC, representante de los exportadores de pierna y muslo de pollo de los Estados Unidos señalando que aceptaría y recomendaría a su gobierno la implantación de una salvaguarda bilateral si se reunían determinadas condiciones, entre ellas, la vigencia, productos afectados y el monto del cupo.



### **2.4.3 Madera contrachapada (*triplay*)**

El 15 de agosto de 2002, la SE publicó en el DOF la resolución por la que se aceptó la solicitud de parte interesada y se declaró el inicio de la investigación por salvaguarda a las importaciones de madera contrachapada (*triplay*).

La solicitud fue presentada por la Asociación Nacional de Fabricantes de Tableros de Madera, A.C., quien manifestó que en el periodo comprendido del 1 enero al 31 de diciembre de 2000, las importaciones de madera contrachapada (*triplay*) se incrementaron sustancialmente, lo que había causado un daño a la producción nacional de mercancías idénticas o similares.

Con el objeto de cumplir con los tratados de libre comercio suscritos por México con distintos países, la Secretaría evaluó la procedencia de excluir a diversos socios comerciales del análisis de las importaciones.

Conforme a los artículos XXIV párrafos 5 y 8 del GATT de 1994; 14 párrafo 1 del TLC México-AELC; 15 párrafo 1 del TLC con la Unión Europea; primero inciso b) de la resolución número 70 (Régimen Regional de Salvaguarda) de la ALADI; 7.04 párrafos 2 y 3 del TLC con Bolivia; 802 párrafos 1 y 2 del TLCAN; 6.03 párrafos 1 y 2 del TLC con Chile; 8.06 párrafos 1 y 2 del G3; 7.04 párrafo 2 del TLC con Costa Rica; 8.04 párrafos 2 y 3 del TLC Triángulo del Norte; 5.03 párrafos 1 y 2 del TLC con Israel; 8.06 párrafos 1 y 2 del TLC con Nicaragua; 47, 48 y 49 del ACE número 5 con Uruguay; la Secretaría evaluó si las importaciones originarias de dichos países, consideradas individualmente, representaron una parte sustancial de las importaciones totales y contribuían de manera importante al daño grave.

Asimismo, de conformidad con el artículo 9 párrafo 1 del AS, la Secretaría analizó la procedencia de excluir de la eventual adopción de la medida de salvaguarda provisional a los productos originarios de países en desarrollo, cuyas importaciones representaran menos del 3 por ciento de las importaciones totales y evaluó si en conjunto representaron menos del 9 por ciento de las importaciones totales.

La Secretaría calculó los porcentajes de participación de cada uno de los países exportadores y los ordenó en forma descendente de acuerdo con su participación porcentual en el total de las importaciones; además, acumuló las participaciones relativas y calculó la tasa de crecimiento de las importaciones por cada uno de estos países en el periodo analizado.

Con base en el análisis referido, la Secretaría determinó excluir las importaciones de sus socios comerciales, a excepción de los Estados Unidos ya que representaron el 45.9 por ciento de las importaciones totales y fue el principal país exportador al mercado mexicano y disminuyeron 18.3 por ciento de 1998 a 1999, pero aumentaron 46.7 por ciento de 1999 a 2000. En este sentido, la Secretaría consideró que de acuerdo con las reglas del TLCAN las importaciones originarias de los Estados Unidos de América constituyeron una parte sustancial de las importaciones totales y que su tasa de crecimiento fue significativa, por lo que determinó que las importaciones estadounidenses pudieron haber contribuido al daño grave y se incluirían en la eventual adopción de medidas de salvaguarda.

Por otro lado, las importaciones originarias de Chile representaron el 4.9 por ciento de las importaciones totales; este país fue el tercer país exportador a los Estados Unidos Mexicanos, sus importaciones aumentaron 1,668.4 por ciento de 1998 a 1999, y 145 por ciento de 1999 a 2000. Por lo tanto, conforme a las

reglas del TLC con Chile, la Secretaría determinó que las importaciones chilenas fueron una parte sustancial de las importaciones totales y registraron una tasa de crecimiento en el periodo investigado superior a la de las importaciones totales, por lo que pudieron haber contribuido al daño grave y, por lo tanto, se incluirían en la eventual adopción de medidas de salvaguarda.

Como se puede observar, el análisis por separado del comportamiento de las importaciones de cada uno de los tratados de libre comercio suscritos por México complica la posible imposición de una medida de salvaguarda, aunado a la compensación que se tiene que otorgar al país afectado con la medida en el marco del TLC correspondiente, que como en el caso del TLCAN pueden adoptarse medidas de represalia de manera inmediata en caso de no llegar a un acuerdo sobre la compensación.

El 2 de junio de 2005, la SE publicó en el DOF la resolución final en la que dio por concluida la investigación derivado del desistimiento de la solicitante.

## Capítulo III

### Viabilidad de las Medidas de Salvaguarda en México

#### 3.1. Consideraciones generales

Como vimos anteriormente, la política de apertura comercial de México llevó a la firma de tratados comerciales internacionales en los que se negoció la reducción de aranceles, así como reglas específicas para la imposición de medidas de salvaguarda globales y bilaterales.

Los mecanismos de protección contingente en México (medidas de salvaguarda, *antidumping* y antisubvenciones) aparecerían como una contradicción con las acciones a favor de la apertura económica y la liberalización comercial. No obstante, al profundizar en su economía política, encontramos una lógica indisoluble entre los objetivos de liberalización comercial y el fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos de protección contingente.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup>

Reyes de la Torre, Luz Elena y González, Jorge G., *Antidumping y Salvaguardias en la Economía Política de la Liberalización: El Caso de México* en Finger, J. Michael y Nogués, Julio J., *Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina*, Argentina: Siglo XXI y Banco Mundial, 2005, pp.323 y 324.

Lo anterior no es exclusivo de México, ya que varios países aplican medidas de salvaguarda y *antidumping* para proteger a su industria, los Estados Unidos cuentan con aranceles muy bajos, sin embargo son de los principales usuarios de las legislaciones sobre prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardas.<sup>44</sup>

Previo al ingreso de México al GATT, se crearon y modificaron diversas legislaciones para contar con un marco jurídico acorde con los nuevos compromisos internacionales.

Así, el 13 de enero de 1986 se publicó en el DOF la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual no preveía un procedimiento para la aplicación de medidas de salvaguardas, por lo que hasta la publicación de la Ley de Comercio Exterior el 27 de julio de 1993 y derivado de las negociaciones del TLCAN y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay de Negociaciones del GATT, se estableció el marco jurídico para la aplicación de medidas de salvaguarda en México.

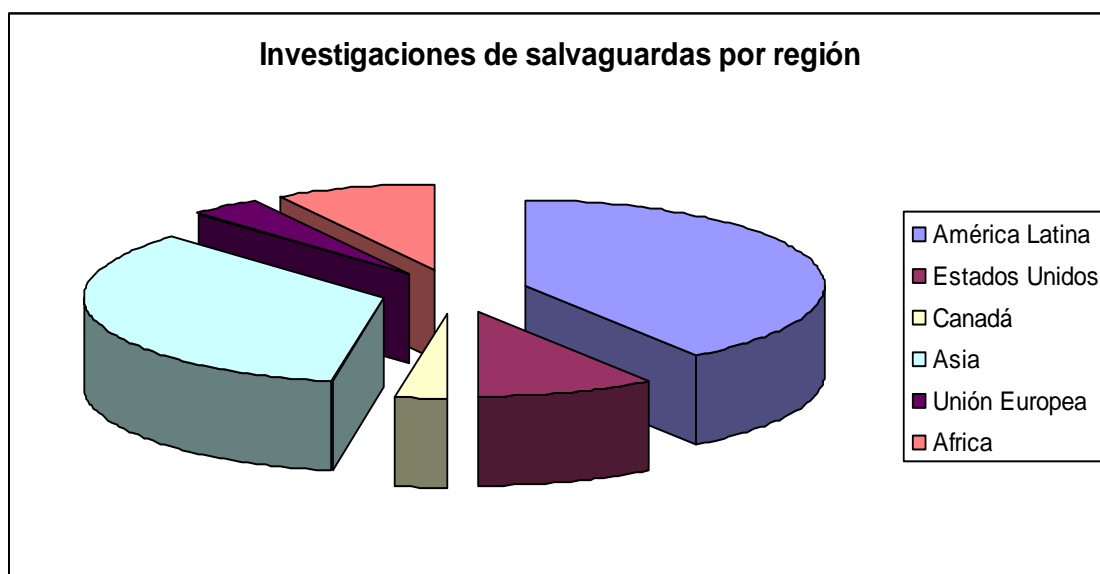
Sin embargo, debido a que la LCE fue promulgada con anterioridad a la conclusión a la Ronda Uruguay, algunas disposiciones son más rigurosas que las previstas en el AS, porque se incluyeron proyectos desarrollados durante las negociaciones que no fueron incluidos en el texto final.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Durante el período comprendido de 1975 a 2006 en los Estados Unidos se presentaron 73 solicitudes de aplicación de medidas de salvaguarda ante la *International Trade Commission*, de las cuales 47% fueron afirmativas, 44% negativas, 8% una votación dividida y 1% fueron terminadas. Fuente: [www.usitc.gov](http://www.usitc.gov).

<sup>45</sup> Reyes de la Torre, Luz Elena y González, Jorge G., *op. cit.*, p. 337.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro y gráfico, los Miembros de la OMC han iniciado 159 investigaciones sobre salvaguardas entre 1995 y 2007. Los principales usuarios son Chile (11), Estados Unidos (10), India (15), Jordania (12), la República Checa (9) previó a su ingreso a la Unión Europea y Turquía (11).



Fuente: [www.wto.org](http://www.wto.org)

Los principales usuarios en América Latina son: Argentina (6), Chile (11), Ecuador (7) y Venezuela (6).

## Investigaciones de salvaguardas por país

*Periodo: 01/01/1995 to 31/10/2007*

Miembro importador	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Argentina	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	6
Australia	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Brasil	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
Bulgaria	0	0	0	0	0	1	1	3	1	0	0	0	0	6
Canadá	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	3
Chile	0	0	0	0	2	3	2	2	0	1	0	1	0	11
China	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Colombia	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	3
Costa Rica	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
República Checa	0	0	0	0	1	2	1	5	0	0	0	0	0	9
Ecuador	0	0	0	0	2	0	0	1	4	0	0	0	0	7
Egipto	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	3
El Salvador	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3
Estonia	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Unión Europea	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	4
Hungría	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	3
India	0	0	1	5	3	2	0	2	1	1	0	0	0	15
Indonesia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	3
Jamaica	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Japón	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Jordania	0	0	0	0	0	1	0	8	0	0	1	1	1	12
Corea	1	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Letonia	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Lituania	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
México	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Moldavia	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Marruecos	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	3
Pakistán	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Panamá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Perú	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Filipinas	0	0	0	0	0	0	3	0	3	0	0	1	0	7
Polonia	0	0	0	0	0	1	0	4	0	0	0	0	0	5
República Eslovaca	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	3
Eslovenia	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sudáfrica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Túnez	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Turquía	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5	1	11
Estados Unidos	1	2	1	1	2	2	1	0	0	0	0	0	0	10
Venezuela	0	0	0	0	0	4	1	1	0	0	0	0	0	6
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>12</b>	<b>34</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>159</b>

\* Fuente: www.wto.org

### 3.2. Disposiciones sobre salvaguardas en los Tratados de Libre Comercio suscritos por México

En el caso de México, como vimos anteriormente, sólo se ha llevado a cabo una investigación por salvaguarda global, el caso de madera contrachapada, la que concluyó por el desistimiento de la solicitante.

La imposición de medidas de salvaguarda en México resulta complicada debido a las obligaciones contraídas en los diversos tratados de libre comercio, ya que la

compensación que debería, en su caso, otorgar el Gobierno de México a sus socios comerciales puede ser desfavorable para otros sectores industriales. Aunado a lo anterior, los diversos tratados comerciales contienen disposiciones específicas que se deberían aplicar, tales como los criterios para la exclusión de la medida, lo cual describiremos a continuación.

### **3.2.1 Exclusión de la salvaguarda global**

#### **3.2.1.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

El TLCAN establece en su artículo 802.1 que cualquier Parte que aplique una medida de emergencia excluirá de la medida las importaciones de bienes de cada una de las otras Partes, a menos que:

- a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representen una participación sustancial en las importaciones totales; y
- b) las importaciones de una Parte consideradas individualmente o, en circunstancias excepcionales, las importaciones de varias Partes consideradas en conjunto, contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por dichas importaciones.

Al respecto, se considerará que las importaciones de una Parte representan una participación sustancial en las importaciones totales, si es uno de los cinco proveedores principales del producto investigado, con base en su participación en las importaciones durante los tres años inmediatamente anteriores.

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



En el caso de tubería de acero con costura llevado a cabo por la *International Trade Commission* (ITC) de los Estados Unidos, la autoridad investigadora recomendó excluir de la medida de salvaguarda las importaciones originarias de México y Canadá, debido a que cumplían con los criterios de exclusión previstos en el TLCAN.<sup>46</sup>

Dicha determinación fue impugnada por Corea ante la OMC, el Órgano de Apelación emitió su reporte en febrero de 2002 y determinó que la resolución de la ITC era contraria a diversas disposiciones del AS, en particular que la exclusión de México y Canadá de la medida de salvaguarda era contraria a los artículos 2 y 4 del AS, ya que la ITC al calcular el incremento de las importaciones consideró las provenientes de todas las fuentes, basándose en datos de las importaciones totales.

Sin embargo, la ITC excluyó las importaciones provenientes de México y Canadá, sin dar una explicación razonada y adecuada que estableciera explícitamente que las importaciones provenientes de países no parte del TLCAN por sí mismas satisfacían las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguarda.

Al respecto, el Órgano de Apelación determinó que *"... La autoridad competente -en este caso la USITC- no ha proporcionado en su determinación una explicación razonada y adecuada que "establezca explícitamente" que las importaciones procedentes de países no miembros del TLCAN cumplían las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguarda, conforme a lo*

---

<sup>46</sup> El 23 de febrero de 2000, el Presidente de los Estados Unidos publicó en el *Federal Register* su Proclamación por la que determinó imponer una medida de salvaguarda y excluir las importaciones originarias de México debido a que consideradas individualmente no contribuían al daño o la amenaza de daño grave.

*enunciado en el párrafo 1 del artículo 2 y desarrollado en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.”<sup>47</sup>*

### **3.2.1.2 TLC G-3**

El TLC G-3 establece en su artículo 8-06 1 un criterio de exclusión similar al TLCAN, al señalar que cuando una Parte decida adoptar una medida global de salvaguarda, sólo podrá aplicarla a la otra Parte cuando las importaciones de un bien provenientes de ésta, consideradas individualmente, representen una parte sustancial de las importaciones totales y contribuyan de manera importante al daño grave o amenaza de daño grave a la producción nacional de la Parte importadora.

Señala que no se considerarán sustanciales las importaciones provenientes de la otra Parte, si ésta no es uno de los cinco proveedores principales del bien sujeto al procedimiento, con base en su participación en esas importaciones durante los 3 años inmediatamente anteriores; y no se considerará que las importaciones de la otra Parte contribuyen de manera importante al daño grave o la amenaza de daño grave, si su tasa de crecimiento

---

<sup>47</sup> Véase el Informe del Órgano de Apelación “Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea (WT/DS202/AB/R). El OA señala en el informe que “...La cuestión de si el artículo XXIV del GATT de 1994 sirve como excepción al párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* sólo resulta pertinente en dos posibles circunstancias. Una se da cuando en la investigación realizada por las autoridades competentes de un Miembro de la OMC las importaciones que están excluidas de la medida de salvaguardia *no son tomadas en consideración* en la determinación del daño grave. La otra se da cuando, en esa investigación, las importaciones que están excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia *son tomadas en consideración* en la determinación del daño grave y las autoridades competentes *también* han establecido explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que las importaciones procedentes de fuentes ajenas a la zona de libre comercio satisfacían, por sí solas, las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 y desarrollado en el párrafo 2 del artículo 4.” Así el OA determinó que no era necesario analizar en ese momento la relación entre el artículo XXIV del GATT de 1994 y la exclusión de la medida de salvaguarda.

durante el periodo en que se produjo el incremento perjudicial de las mismas, es sustancialmente menor que la tasa de crecimiento de las importaciones totales del bien a la Parte que se proponga adoptar la medida, procedentes de todas las fuentes, durante el mismo periodo.

### **3.2.1.3 TLC Costa Rica, TLC Bolivia, TLC Nicaragua y TLC Triángulo del Norte**

El TLC entre México y Costa Rica, el TLC con Bolivia, el TLC con Nicaragua y el TLC Triángulo del Norte señalan que cuando una Parte decida adoptar una medida de salvaguarda global, sólo podrá aplicarla cuando las importaciones de la otra Parte, consideradas individualmente, representen una parte sustancial de las importaciones totales y contribuyan de manera importante al perjuicio grave de la Parte importadora. Para esa determinación se tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- a) se considerará que las importaciones originarias de la otra Parte son sustanciales, si éstas quedan incluidas dentro de las importaciones de los principales países proveedores, del bien sujeto al procedimiento cuyas exportaciones representen el 80% de las importaciones totales de ese bien en la Parte importadora;
- b) normalmente no se considerará que las importaciones originarias de una Parte contribuyen de manera importante al perjuicio grave, si su tasa de crecimiento durante el periodo en que se produjo el incremento perjudicial de las mismas es sustancialmente menor que la tasa de crecimiento de las importaciones procedentes de todas las fuentes durante el mismo período.

#### **3.2.1.4 TLC Chile y TLC Uruguay**

El TLC con Chile y el TLC con Uruguay, similar al TLCAN, establecen que cualquier Parte que aplique una medida de salvaguarda conforme al Artículo XIX del GATT de 1994 y el AS excluirá de la medida las importaciones de bienes de la otra Parte, a menos que:

- a) las importaciones de la otra Parte representen una participación sustancial en las importaciones totales; y
- b) las importaciones de la otra Parte contribuyan de manera importante al daño grave o amenaza del mismo causado por las importaciones totales.

#### **3.2.1.5 TLC Israel**

El TLC con Israel establece en su artículo 5-03 que cualquier Parte que aplique una medida de emergencia deberá excluir a las importaciones de bienes de la otra Parte, a menos que:

- a) las importaciones de la otra Parte, representen una participación sustancial de las importaciones totales; y
- b) las importaciones de la otra Parte, contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por las importaciones totales.

Al respecto, se considerará que las importaciones de la otra Parte son sustanciales si la Parte es uno de los cinco proveedores principales y no suministra por lo menos el 15 por ciento del bien sujeto al procedimiento, de

acuerdo a su participación en las importaciones totales durante el periodo representativo más reciente que normalmente deberá de ser de tres años. Asimismo, no se considerará que las importaciones de la otra Parte contribuyen de manera importante al daño serio o amenaza del mismo, si su tasa de crecimiento durante el periodo en que se produjo el incremento perjudicial de las mismas, es sustancialmente menor que la tasa de crecimiento de las importaciones totales procedentes de todas las fuentes, durante el mismo periodo.

### **3.2.2 Posibilidad de reinclusión en las salvaguardas globales**

#### **3.2.2.1 TLCAN**

El TLCAN establece en su artículo 802 que la Parte que aplique la medida, e inicialmente haya excluido de ella a un bien de otra Parte o Partes, más tarde tendrá derecho a incluirlo, cuando la autoridad investigadora competente determine que un incremento súbito<sup>48</sup> en las importaciones de tal bien reduce la eficacia de la medida.

En el caso de alambión de los Estados Unidos, el Presidente determinó excluir de la aplicación de la medida de salvaguarda a las importaciones originarias de México y Canadá, debido a que cumplían con los criterios de exclusión previstos en el TLCAN.<sup>49</sup>

Sin embargo, el 24 de julio de 2001 diversos productores estadounidenses solicitaron a la ITC que analizara si el incremento de las importaciones originarias de México y Canadá menoscababan el efecto de la medida de salvaguardia, con

---

<sup>48</sup> El TLCAN define el término "incremento súbito" como un aumento importante de las importaciones por encima de la tendencia durante un periodo base representativo reciente.

<sup>49</sup> Véase la Proclamación del Presidente de los Estados Unidos publicada en el *Federal Register* el 16 de febrero de 2000.

fundamento en el artículo 802 del TLCAN, ya que las importaciones provenientes de México incrementaron en un 31 por ciento considerando el año previo a la imposición de la medida (1999) a la fecha de aplicación (2000), al pasar de una participación en el consumo de 1.5 por ciento en 1999 a 2 por ciento en 2000.

Lo anterior, resulta esperado ya que las importaciones provenientes de las fuentes ajenas a la zona del TLCAN perdieron participación en el mercado por la imposición de la medida de salvaguarda, por lo que es importante considerar que este tipo de disposiciones en los TLC pueden sobrevalorar el efecto de las importaciones de México y Canadá en el mercado estadounidense y favorecer la inclusión en la medida de salvaguarda.

En agosto de 2001 la ITC emitió su recomendación al Presidente en el sentido de que las importaciones de alambrión originarias de México y Canadá menoscaban el efecto de la medida de salvaguarda.<sup>50</sup> Sin embargo, el Presidente determinó no emitir ninguna Proclamación al respecto.

### **3.2.2.2 TLC Chile y Triángulo del Norte**

El TLC entre México y Chile y el TLC Triángulo del Norte, similar al TLCAN, establecen que la Parte que aplique la medida e inicialmente haya excluido de ella a un bien de la otra Parte, posteriormente tendrá derecho a incluirlo, cuando la autoridad investigadora competente determine que un incremento súbito en las importaciones de tal bien reduce la eficacia de la medida.

Como señalamos, Chile ha sido de los principales usuarios de los procedimientos de salvaguardas en América Latina, en los que ha determinado

---

<sup>50</sup> Véase la publicación de la ITC en el *Federal Register* del 29 de agosto de 2001.

imponer medidas de salvaguarda global en diversas ocasiones sin excluir a México de su aplicación.

Al respecto, el Gobierno de México solicitó en las investigaciones de aceites mezclas, encendedores, leche en polvo, fructosa y jarabes de fructosa, trigo, harina de trigo, azúcar y aceites vegetales comestibles, aceros y calcetines, entre otras, su exclusión de la medida de salvaguarda provisional o definitiva, logrando en todos los casos una decisión favorable por parte de la autoridad investigadora chilena, la Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas.

Es importante destacar que la legislación chilena en la materia establece que las medidas de salvaguarda únicamente estarán vigentes por un año, prorrogables a dos, plazo sumamente inferior al permitido por el AS, que es de hasta 10 años para los países en desarrollo.

### **3.2.2.3 TLC Israel**

El artículo 5-03 del TLC entre México e Israel establece que la Parte que aplique la medida de emergencia, e inicialmente haya excluido de ella a un bien originario de la otra Parte, más tarde tendrá derecho a incluirlo, cuando la autoridad investigadora competente determine que un incremento en las importaciones de tal bien contribuye de manera importante al daño serio y de este modo reduce la eficacia de la medida.

### **3.2.2.4 TLC Uruguay**

El artículo 6-04 del TLC entre México y Uruguay establece que la Parte que aplique la medida de salvaguarda global, e inicialmente haya excluido de ella a

una mercancía de la otra Parte, tendrá derecho a incluirla posteriormente cuando la autoridad investigadora competente determine que un incremento significativo en las importaciones de tal mercancía reduce sustancialmente la eficacia de la medida.

Al respecto, se considerará implementar un cupo mayor de importaciones, siempre que no reduzca sustancialmente la eficacia de la medida.

### **3.2.3 Compensaciones**

#### **3.2.3.1 TLCAN**

El artículo 802 del TLCAN establece que la Parte que aplique una medida de emergencia o salvaguarda proporcionará a la Parte o Partes contra cuyo bien se haya aplicado una compensación mutuamente acordada de liberalización comercial, en forma de concesiones que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes, o que lo sean respecto del valor de los gravámenes adicionales que se esperen de la medida.

Si las Partes implicadas no pueden llegar a un acuerdo sobre la compensación, la Parte contra cuyo bien se aplique la medida podrá imponer medidas que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes a los de la medida adoptada.



### 3.2.3.2 TLC G-3<sup>51</sup>

El TLC entre México y Colombia establece en el artículo 8-07 que la Parte que adopte una medida global de salvaguarda otorgará a la Parte exportadora una compensación conforme a lo establecido en el GATT.

### 3.2.3.3 TLC Costa Rica<sup>52</sup>

El artículo 7-04 del TLC entre México y Costa Rica establece que la Parte que pretenda aplicar una medida global otorgará a la Parte afectada una compensación mutuamente acordada, en forma de concesiones que tengan efectos comerciales equivalentes al impacto de esa medida. Si las Partes no logran ponerse de acuerdo respecto a la compensación, la Parte que se proponga aplicar la medida global estará facultada para aplicarla, y la Parte afectada podrá imponer medidas que tengan efectos comerciales equivalentes a los de la medida adoptada.

---

<sup>51</sup> El 26 de enero de 2004, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MICYT) publicó en el Registro Oficial de Colombia, las resoluciones de inicio de las investigaciones sobre salvaguardas globales en contra de las importaciones de licuadoras y planchas eléctricas. En julio de 2004, el MICYT determinó que no se cumplían las condiciones para efectos de la imposición de una medida de salvaguarda global, dado que en el sector de planchas y las licuadoras no había evidencia de que ocurrieran hechos imprevistos que provocaran un incremento de las importaciones de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994. El Consejo Superior de Comercio Exterior, previo Estudio Técnico del MICYT y de la determinación del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, en sesión del 25 de abril de 2006, decidió terminar la investigación sin imponer medidas de salvaguarda a las importaciones de licuadoras y planchas eléctricas, originarias de países miembros de la OMC. Véase <http://www.mincomercio.gov.co>. Cabe resaltar que México era el segundo proveedor al mercado de Colombia, por lo que la decisión resultó favorable a los intereses de los exportadores mexicanos.

<sup>52</sup> Es importante señalar que Costa Rica sólo ha llevado a cabo una investigación por salvaguarda global en contra de las importaciones de arroz en granza no destinado a la siembra y de arroz pilado, en la que determinó imponer una medida de salvaguarda provisional consistente en aranceles *ad valorem* del 20.70% al 27.10%, con una vigencia de doscientos días contados a partir del 12 de marzo. El 21 de marzo de 2002, el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) de Costa Rica publicó en la Gaceta Oficial la modificación de las medidas de salvaguarda provisionales del 36.3% al 52.8%. En dicha determinación no se excluyó a México de la aplicación de la medida. Posteriormente, el 15 de diciembre de 2004, el MEIC emitió la resolución final por la que se determinó no imponer medidas de salvaguarda definitivas.

#### **3.2.3.4 TLC Bolivia, TLC Nicaragua y TLC Triángulo del Norte**

Los TLC entre México y Bolivia, Nicaragua y el del Triángulo del Norte, establecen que la Parte que pretenda aplicar una medida global de salvaguarda otorgará a la Parte afectada por esa medida una compensación mutuamente acordada, en forma de concesiones que tengan efectos comerciales equivalentes al impacto de la medida de salvaguarda. Dicha compensación se determinará en la etapa de consultas previas.

En caso de que las Partes no logren ponerse de acuerdo respecto a la compensación, la Parte que se proponga adoptar la medida estará facultada para hacerlo y la Parte afectada podrá imponer medidas que tengan efectos comerciales equivalentes a los de la medida adoptada.

#### **3.2.3.5 TLC Israel**

El artículo 5-04 del TLC entre México e Israel establece que la Parte que aplique una medida de emergencia proporcionará a la otra Parte una compensación mutuamente acordada de liberalización comercial, en forma de concesiones que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes, o equivalentes al valor de los gravámenes adicionales que se esperen de la medida.

Si las Partes no pueden llegar a un acuerdo sobre la compensación, la Parte contra cuyo bien se aplique la medida podrá adoptar medidas arancelarias que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes a los de la medida adoptada.

La Parte que aplique la medida arancelaria deberá aplicarla sólo durante la vigencia de la medida de emergencia y no podrá ejercitar este derecho sin antes haber otorgado adecuada oportunidad de celebrar consultas.

#### **3.2.3.6 TLC Chile**

El TLC entre México y Chile establece en su artículo 6-03 que la Parte que aplique una medida de salvaguarda proporcionará a la otra Parte una compensación mutuamente acordada de liberalización comercial, en forma de concesiones que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes o que sean equivalentes al valor de los aranceles adicionales que se esperen de la medida.

Si las Partes no pueden llegar a un acuerdo sobre la compensación, la Parte contra cuyo bien se aplique la medida podrá imponer medidas que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes a los de la medida adoptada.

#### **3.2.3.7 TLC Uruguay**

El artículo 6-16 del TLC entre México y Uruguay establece que la Parte que pretenda aplicar una medida de salvaguarda otorgará a la otra Parte una compensación mutuamente acordada, en forma de concesiones que tengan efectos comerciales equivalentes al impacto de la medida de salvaguarda. Para tal efecto, previamente a la imposición de la medida se celebrarán consultas.

Si las Partes no alcanzan una solución satisfactoria en las consultas para determinar la compensación, la Parte que se proponga adoptar la medida estará facultada para hacerlo y la Parte afectada podrá imponer medidas que tengan

efectos comerciales equivalentes a los de la medida adoptada, en un plazo máximo de 60 días contados desde la aplicación de la medida de salvaguarda.

Los compromisos modificados por la Parte exportadora deberán restablecerse al final de la aplicación de la medida de salvaguarda, de conformidad con la preferencia negociada en el Tratado y quedará como si no hubieran sido suspendidos los beneficios.

### **3.3. Procedimiento de salvaguardia de transición en México**

En el Protocolo de Adhesión (Protocolo) de la República Popular China (China) a la OMC se estableció un mecanismo de salvaguardia de transición en aquellos casos en que mercancías de origen chino similares o directamente competidoras con mercancías de fabricación nacional, se estén importando a territorio mexicano en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen causar una desorganización del mercado y para aquellos casos en que una medida adoptada por China o por un Miembro de la OMC para prevenir o reparar una desorganización del mercado, cause o amenace causar una desviación importante del comercio hacia el mercado mexicano.

Las medidas de salvaguardia de transición son aquéllas que regulan o restringen las importaciones de mercancías originarias de China similares o directamente competidoras con mercancías de fabricación nacional, a efecto de prevenir o reparar una desorganización del mercado o una desviación importante del comercio. Estas medidas tendrán una duración de 2 o 3 años y únicamente podrán estar vigentes hasta el 11 de diciembre de 2013.

Consideramos oportuno tratar este procedimiento en este Capítulo ya que ésta puede ser una opción viable para contrarrestar el efecto de las importaciones

originarias de China. Sin embargo, a la fecha México no ha iniciado ningún procedimiento de este tipo.

### **3.3.1 Desorganización del mercado**

Se presenta cuando las importaciones de mercancías originarias de China similares o directamente competidoras con mercancías de fabricación nacional estén aumentando rápidamente en términos absolutos o relativos, de tal forma que sean una causa importante de daño grave o amenaza del mismo a la rama de producción nacional de dichas mercancías.

Para determinar si existe una desorganización del mercado, se considerarán factores objetivos, entre ellos:

- I. El volumen de las importaciones de las mercancías objeto de investigación,
- II. El efecto de tales importaciones sobre los precios de las mercancías similares o directamente competidoras, y
- III. El efecto de tales importaciones sobre la rama de producción nacional que produce mercancías similares o directamente competidoras.

### **3.3.2 Desviación importante del comercio**

Se presenta cuando una medida adoptada por China o por un Miembro de la OMC para prevenir o reparar una desorganización del mercado, cause o amenace causar un aumento de las importaciones originarias de China en el mercado mexicano.

Para determinar si las medidas impuestas para prevenir o reparar la desorganización del mercado causan o amenazan causar una desviación importante del comercio se considerarán factores objetivos, entre ellos:

- I. El aumento real o inminente de la participación en el mercado mexicano de las importaciones de las mercancías objeto de investigación originarias de China;
- II. La naturaleza o la magnitud de la medida adoptada o propuesta por China o por el Miembro de la OMC;
- III. El aumento real o inminente del volumen de las importaciones de las mercancías objeto de investigación originarias de China, debido a la medida adoptada o propuesta;
- IV. Las condiciones de la oferta y la demanda de las mercancías objeto de investigación en el mercado nacional, y
- V. En su caso, el volumen de las exportaciones de las mercancías objeto de investigación, originarias de China destinadas o que pretendan destinarse al Miembro de la OMC que aplicó las medidas provisionales o definitivas para prevenir o reparar una desorganización del mercado.

### **3.3.3 Procedimiento de investigación**

El procedimiento de salvaguardia de transición se encuentra regulado en el Acuerdo por el que se da a conocer el mecanismo de salvaguardia de transición contenido en el Protocolo; en el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones de carácter administrativo para instrumentar el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el Protocolo; y en el Acuerdo que reforma el

diverso por el que se establecen las disposiciones de carácter administrativo para instrumentar el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el Protocolo, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 2005, el 23 de agosto de 2005 y el 7 de abril de 2006, respectivamente.

Adicionalmente, en la substanciación del procedimiento se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en los Capítulos I y IV del Título VII de la LCE y en el Título VIII de su Reglamento, así como de las disposiciones referentes a infracciones, sanciones y recursos previstas en la citada Ley, en todo lo que no contravengan dicho Acuerdos.

El procedimiento de investigación para determinar la imposición de una medida de salvaguardia de transición se iniciará de oficio o a solicitud de parte que presenten los productores nacionales de las mercancías similares o directamente competidoras con las importadas, o por asociaciones en las que la mayoría de los miembros sean productores de las referidas mercancías.

Los solicitantes deberán probar que representan cuando menos el 25 por ciento de la producción nacional total de las mercancías investigadas.

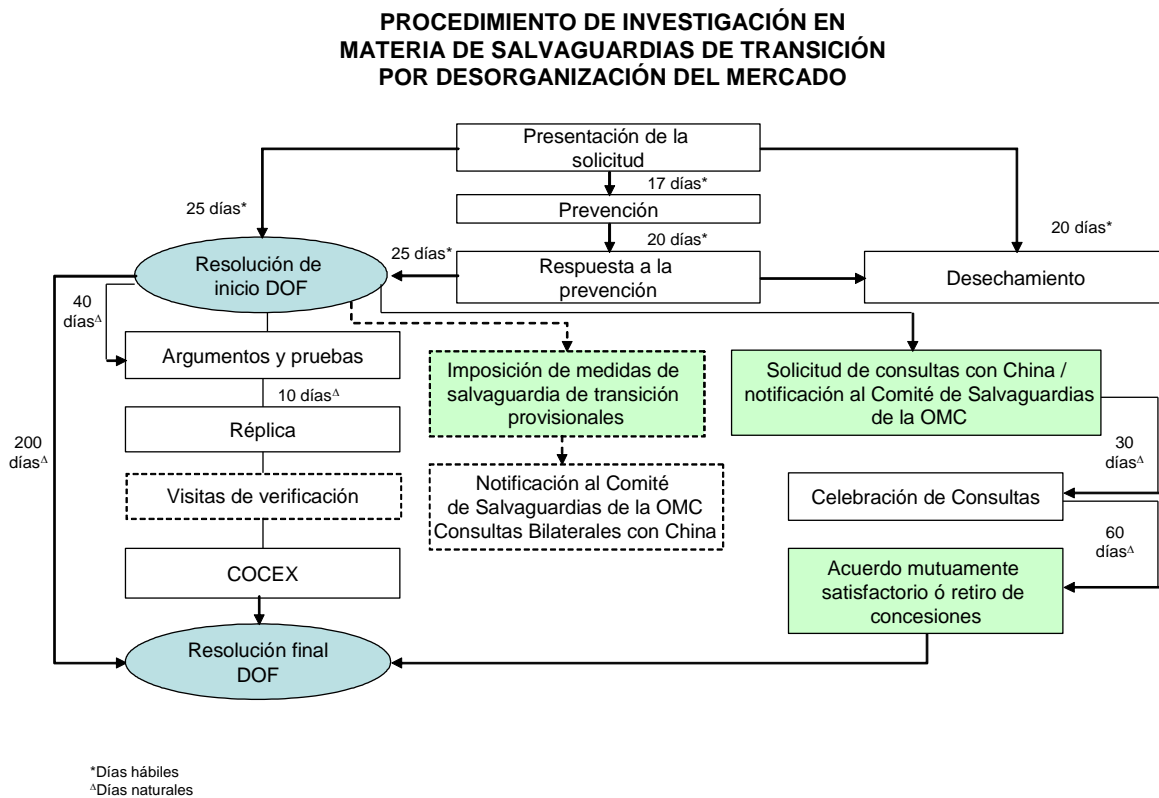
Si la SE considera procedente la solicitud publicará en el DOF la resolución por la que acepta la solicitud y se declara el inicio de la investigación.

En las investigaciones iniciadas a solicitud de parte, las partes interesadas, con excepción de los productores nacionales solicitantes, contarán con un plazo de 40 días naturales, contados a partir de la publicación en el DOF de la resolución de inicio, para manifestar lo que a su derecho convenga. Transcurrido este plazo los productores nacionales solicitantes tendrán 10 días naturales para presentar su réplica.

El Acuerdo prevé la posibilidad de realizar una audiencia pública en la que podrán participar únicamente las partes interesadas.

La SE deberá emitir la resolución final dentro de los 200 días naturales siguientes a la publicación del inicio de la investigación, la cual podrá determinar la imposición de medidas de salvaguardia de transición<sup>53</sup> o declarar que no es procedente su aplicación. Dicho plazo podrá ampliarse a juicio de la SE.

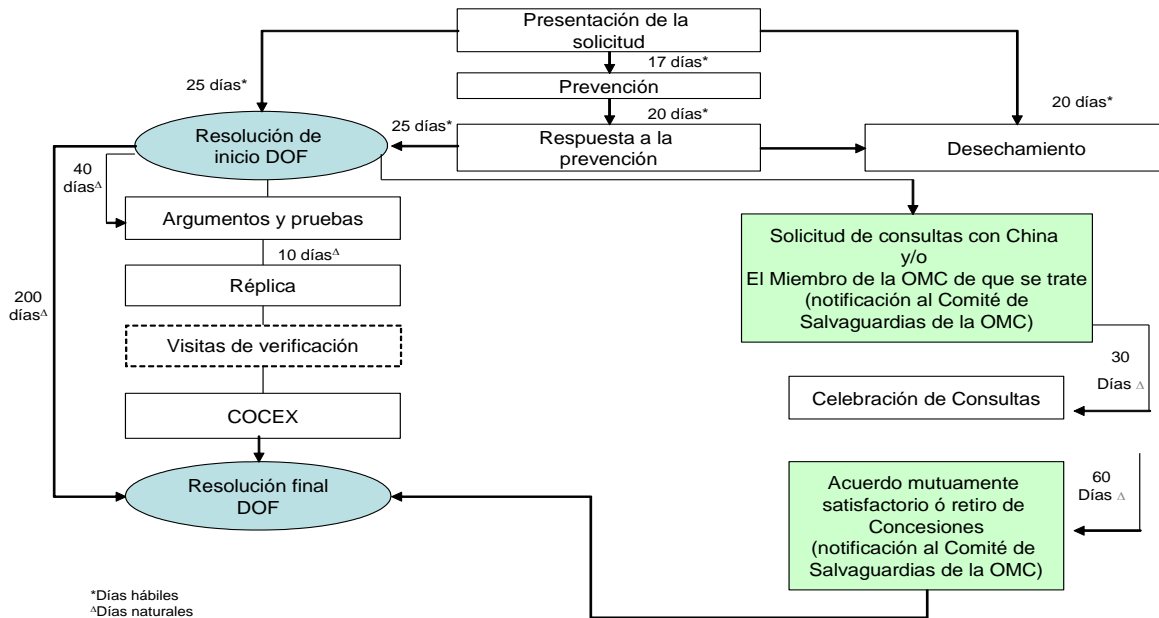
A continuación presentamos los flujogramas de los procedimientos por desorganización del mercado y desviación del comercio



<sup>53</sup> Las medidas de salvaguardia de transición que imponga la SE podrán consistir en aranceles específicos o ad *valorem*, permisos previos, cupos o alguna combinación de las anteriores.



**PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN EN  
MATERIA DE SALVAGUARDIAS DE TRANSICIÓN  
POR DESVIACIÓN IMPORTANTE DEL COMERCIO**



### 3.3.4 Vigencia de las medidas de salvaguardia de transición definitivas

Las medidas de salvaguardia de transición que se impongan por desorganización del mercado sólo estarán vigentes durante el tiempo necesario para prevenir o reparar la desorganización del mercado.

Las medidas de salvaguardia de transición que se impongan por una desviación importante del comercio concluirán su vigencia a más tardar 30 días naturales después de la expiración de las medidas adoptadas por China o por el Miembro de la OMC para hacer frente a la desorganización del mercado.

### **3.3.5 Medidas de salvaguardia de transición provisionales**

Asimismo, se prevé la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia de transición provisionales en circunstancias críticas en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable para la rama de producción nacional, cuando la SE determine de manera preliminar que las importaciones han causado o amenazan causar una desorganización del mercado.

Una vez adoptada una medida provisional la SE deberá notificar al Comité de Salvaguardias de la OMC y solicitará consultas con China.

La duración de las medidas provisionales no excederá de 200 días naturales, los cuales se computarán como parte del período de vigencia de la medida definitiva.

### **3.3.6 Consultas**

En los casos de desorganización del mercado o desviación importante del comercio, previo a la imposición de una medida definitiva, México podrá solicitar la celebración de consultas con China o con el Miembro de la OMC de que se trate, con objeto de llegar a una solución mutuamente satisfactoria. La SE deberá notificar al Comité de Salvaguardias de la OMC.

Las consultas se celebrarán en un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación de la solicitud de las mismas al Comité. En caso de que no se llegue a un acuerdo en un plazo de 60 días naturales contados a partir de la notificación al Comité, la SE podrá retirar concesiones, regular o restringir de otro modo las importaciones de las mercancías objeto de investigación originarias de

China en la medida necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado o la desviación importante del comercio.

### **3.3.7 Compensación**

El artículo 16 del Protocolo, establece que cuando se adopte una medida de salvaguardia como resultado de un aumento relativo del nivel de las importaciones, China tendrá derecho a suspender la aplicación de concesiones u obligaciones sustancialmente equivalentes resultantes del GATT de 1994 al comercio del Miembro que aplique la medida, si tal medida se mantiene en vigor más de dos años.

Si la medida se adopta como resultado de un aumento absoluto de las importaciones, China podrá suspender las concesiones u obligaciones sustancialmente equivalentes resultantes del GATT de 1994 al comercio del Miembro que aplique la medida, si tal medida se mantiene en vigor más de tres años.

### **3.3.8 Medidas de salvaguardia de transición adoptadas por Miembros de la OMC**

Los Miembros de la OMC que han llevado a cabo investigaciones sobre salvaguardias de transición son Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, India, Perú, Polonia, Taiwán y Turquía.

En la mayoría de los casos no se ha impuesto una medida, probablemente por el efecto derivado de las consultas con China y la posible afectación en la relación comercial entre ambos países. A continuación describiremos algunos casos llevados por dichos Miembros.

### 3.3.8.1 Estados Unidos de América

La ITC ha llevado a cabo seis investigaciones sobre salvaguardias de transición, respecto de las importaciones de elevadores para minusválidos (*pedestal actuators*), ganchos (*certain steel wire garment hangers*), conexiones flexibles de hierro (*certain ductile iron waterworks fittings*), frenos de disco y tambor (*brake drums and rotors*), tubería de acero con costura (*circular welded non-alloy steel pipe*) y resortes (*uncovered innerspring units*).

En la investigación de frenos de disco y tambor la ITC determinó que los productos chinos no estaban siendo importados en el mercado de Estados Unidos en tal cantidad y condiciones tales que causarían o amenazarían causar una desorganización del mercado para los productores estadounidenses de productos similares o directamente competidores.<sup>54</sup>

En la investigación de tubería de acero con costura, la ITC determinó que las importaciones chinas estaban aumentando rápidamente y en condiciones tales de tal forma que estaban causando una desorganización del mercado para los productores nacionales.<sup>55</sup> Sin embargo, el 30 de diciembre de 2005, el Presidente emitió su Proclamación en la que determinó no imponer una medida de salvaguardia de transición al considerar que su aplicación no era del interés económico de los Estados Unidos, ya que podría tener efectos desfavorables mayores a su beneficio sobre la industria. En particular, señaló que cualquier remedio que se adoptara no sería efectivo, ya que las importaciones provenientes

---

<sup>54</sup> Véase la resolución de la ITC publicada en el *Federal Register* del 15 de agosto de 2003.

<sup>55</sup> Véase la publicación de la ITC en el *Federal Register* del 7 de octubre de 2005.

de otras fuentes podrían reemplazar las importaciones chinas en el mercado estadounidense.<sup>56</sup>

En la investigación de conexiones de hierro flexibles, la ITC determinó que las importaciones chinas estaban aumentando rápidamente y se realizaban en condiciones tales que estaban causando una desorganización del mercado para los productores estadounidenses del producto similar o directamente competidor al importado.<sup>57</sup> En este caso, el Presidente emitió su Proclamación el 3 de marzo de 2004 en el sentido de no imponer una medida de salvaguardia de transición al considerar que su aplicación no era de interés económico para los Estados Unidos, ya que sus efectos desfavorables podrían ser mayores a su beneficio sobre la industria.<sup>58</sup>

En particular el Presidente consideró que la imposición de la medida de salvaguardia sería inefectiva, ya que las importaciones provenientes de otras fuentes podrían reemplazar las importaciones originarias de China. El cambio a un proveedor de un tercer país podría suceder rápidamente, ya que los principales importadores estadounidenses ya importaban cantidades sustanciales de países como la India, Brasil, Corea y México. Adicionalmente, la imposición de la medida implicaría un costo para los consumidores estadounidenses substancialmente mayor que el ingreso adicional estimado para los productores estadounidenses. La ITC calculó que el remedio generaría un impacto negativo sobre el bienestar nacional de alrededor de \$2.3 millones a \$3.7 millones de dólares durante el primer año solamente.

---

<sup>56</sup> Véase la Proclamación en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/12/20051230-1.html>.

<sup>57</sup> Véase la publicación de la ITC en el *Federal Register* del 12 de diciembre de 2003.

<sup>58</sup> Véase la Proclamación en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/03/20040303-12.html>.

En la investigación sobre ganchos, la ITC determinó que las importaciones chinas estaban aumentando rápidamente y se realizaban en condiciones tales que causaban una desorganización del mercado.<sup>59</sup> El Presidente emitió su Proclamación el 25 de abril de 2003, en el sentido de no imponer una medida de salvaguardia al considerar que su aplicación no era de interés económico para los Estados Unidos, ya que sus efectos desfavorables podrían ser mayores a su beneficio sobre la industria.<sup>60</sup>

Al respecto, el Presidente consideró que la imposición de la medida de salvaguardia podría afectar a los productores nacionales de forma desigual, favoreciendo las estrategias comerciales de unos sobre otros. Mientras que la mayoría de los productores desearía obtener ingresos adicionales, los aranceles adicionales podrían distorsionar la estrategia de ajuste a largo plazo de uno de los principales productores, que se basa en parte en la distribución de ganchos importados. Adicionalmente, la mayoría de los productores domésticos, incluyendo los solicitantes, han comenzado a aplicar estrategias de ajuste, incluyendo la modernización de las instalaciones productivas, la expansión a productos y servicios complementarios e incluso la realización de importaciones. En efecto, durante el período investigado se observó que el incremento de las importaciones se debió en parte a las realizadas por los propios productores nacionales, incluyendo a los solicitantes.

Adicionalmente, el Presidente determinó que después de 6 años de competir con las importaciones chinas, los productores estadounidenses tenían una participación del 85 por ciento en el mercado estadounidense, por lo que podrían ajustarse a la competencia de las importaciones chinas sin necesidad de

---

<sup>59</sup> Véase la publicación de la ITC en el *Federal Register* del 5 de febrero de 2003.

<sup>60</sup> Véase la Proclamación en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/04/20030425-8.html>.

imponer una medida de salvaguardia. Adicionalmente, las medidas podrían tener un efecto negativo sobre las miles de pequeñas tintorerías y lavanderías familiares.

En la investigación de resortes para colchón, la ITC determinó que las importaciones chinas no se estaban importando en tal cantidad y condiciones tales que causaran o amenazaran causar una desorganización del mercado para los productores estadounidenses.<sup>61</sup>

### **3.3.8.2 Canadá**

El Gobierno de Canadá ha llevado a cabo una investigación por salvaguardia de transición respecto de las importaciones de asadores y en otros dos casos determinó que no era procedente iniciar la investigación (muebles y prendas de vestir).

En el caso de *muebles residenciales*, el *Canadian Council of Furniture Manufacturers* presentó una solicitud de inicio de investigación el 28 de octubre de 2005. Al respecto, el *Canadian International Trade Tribunal* (CITT) determinó que la solicitud no contaba con los elementos necesarios para iniciar la investigación, dado que no se presentó información sobre la representatividad de los solicitantes para cada una de las categorías de productos, sobre el incremento de las importaciones, así como argumentos y datos sobre la presunta desorganización del mercado de los productos similares o directamente competidores.<sup>62</sup>

En el caso de textiles y prendas de vestir, el sindicato canadiense UNITE HERE en representación de sus miembros y otras tres personas presentó una

---

<sup>61</sup> Véase la publicación de la ITC en el *Federal Register* del 12 de marzo de 2004.

<sup>62</sup> <http://www.citt.gc.ca>.

solicitud de inicio de investigación el 7 de julio de 2005, argumentando que las importaciones chinas causaban o amenazaban con causar una desviación del comercio en el mercado canadiense o que causaban o amenazaban con causar una desorganización del mercado a los productores de los productos similares o directamente competidores. Al respecto, el 6 de octubre de 2006, el CITT determinó que los solicitantes no podían considerarse como productores nacionales, ya que únicamente representaban los intereses de los trabajadores de algunas industrias productoras, por lo que no contaban con la legitimidad para solicitar la aplicación de una medida de salvaguardia de conformidad con la legislación canadiense en la materia.<sup>63</sup>

En la investigación de asadores, el 30 de mayo de 2005, la empresa canadiense *Onward Manufacturing Company Limited* presentó una solicitud de inicio de investigación ante el CITT argumentando que las importaciones de asadores para uso exterior originarios de China estaban causando o amenazaban con causar una desorganización del mercado a los productores canadienses del producto similar o directamente competidor. El 11 de julio de 2005, el CITT determinó iniciar la investigación. Finalmente, en octubre de 2005, el CITT resolvió que las importaciones originarias de China estaban siendo importadas en tal cantidad y en condiciones tales que eran una causa significativa de la desorganización del mercado a la producción nacional, recomendando aplicar una medida de salvaguardia consistente en un arancel *ad valorem* de 15 por ciento, durante tres años.

Posteriormente, el 8 de noviembre de 2005, Canadá solicitó consultas a China; sin embargo, el gobierno canadiense determinó no imponer medidas de salvaguardia, aun cuando el CITT recomendó imponerlas. Como se comentó

---

<sup>63</sup> <http://www.citt.gc.ca>.



anteriormente, al igual que en otros países, presuntamente en las consultas celebradas con China ambos gobiernos acordaron no aplicar medidas para no afectar la relación bilateral.

### **3.3.9 Consideraciones en torno a la viabilidad de la aplicación de medidas de salvaguardia de transición en México**

Del análisis de diversos casos llevados a cabo por algunos Miembros de la OMC podemos observar que la celebración de consultas con China probablemente llevó a la revocación de la medida de salvaguardia, ya que en algunos casos los productores se desistieron de la investigación y optaron por solicitar el inicio de una investigación *antidumping*.

En la investigación sobre salvaguardias de transición en contra de las importaciones de sostenes llevada a cabo por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, se determinó mediante la resolución 0097 del 2 de mayo de 2006, el cierre de las investigaciones abiertas, en virtud del desistimiento de los peticionarios, dado que presentarían una solicitud de investigación para la aplicación de derechos *antidumping*, en reemplazo del mecanismo de salvaguardia.

En Estados Unidos recientemente los productores de resortes para colchón presentaron una solicitud de inicio de investigación *antidumping* en contra de las importaciones originarias de China, Sudáfrica y Vietnam. El 16 de febrero de 2008, la ITC llevó a cabo la votación en la que determinó preliminarmente que las importaciones del producto investigado estaban causando o amenazaban con causar daño a los productores estadounidenses.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Véase [http://www.usitc.gov/ext\\_relations/news\\_release/2008/er0213ff1.htm](http://www.usitc.gov/ext_relations/news_release/2008/er0213ff1.htm).

De esta manera, podemos observar que en algunos casos resulta más rápido para los productores solicitar protección en contra de las importaciones mediante una investigación *antidumping*, ya que el problema para la aplicación de una medida de salvaguardia radica en su carácter político tanto al interior del país por las compensaciones o medidas de represalia que pudieran afectar a algunos sectores industriales o por las consultas que deben llevarse a cabo con los otros gobiernos, en este caso, con el Gobierno de China, en dónde podemos observar de las decisiones del Gobierno de los Estados Unidos, que aún con una determinación sobre la existencia de la desorganización del mercado, el Presidente negó la protección a los productores solicitantes.

No obstante, consideramos que la aplicación de medidas de salvaguardia de transición por el Gobierno de México resultaría viable en algunos casos, siempre que se cuente con la voluntad política para ello, ya que éste es el principal elemento que debilita la posibilidad de la aplicación de medidas de salvaguardia.

Es importante considerar que las medidas de salvaguardia de transición pueden aplicarse por dos o tres años sin otorgar una compensación a China, dependiendo de si éstas se adoptaron como resultado de un incremento relativo o absoluto de las importaciones.

## **CONCLUSIONES**

1. Las medidas de salvaguardia permiten a la producción nacional ajustar sus procesos productivos para competir con las importaciones derivado de los procesos de apertura comercial, sin embargo, también pueden ser utilizadas con fines proteccionistas por la propia industria y los gobiernos para frenar la competencia exterior.
2. La relación legal entre el AS y el GATT de 1994 ha sido analizada por algunos Grupos Especiales y el Órgano de Apelación, en los que se ha determinado que conforme al Artículo II del Acuerdo por el que se establece la OMC ambos acuerdos son parte integral del mismo tratado y por tanto deben aplicarse de igual manera y son obligatorios para los Miembros de la OMC, por lo que deben aplicarse de una manera acumulativa.
3. El AS fue establecido con el propósito de perfeccionar y aclarar los requisitos procedimentales y sustantivos para la invocación de una medida de salvaguardia y por lo tanto restableciendo los controles multilaterales sobre las salvaguardias y eliminando las medidas que se aplicaban fuera de su control. Es importante para los Miembros de la OMC que dichos requisitos sean claros, por lo que la aplicación de la cláusula de la evolución imprevista de las circunstancias todavía resulta incierta y ambigua, ya que ésta requiere establecer ciertos criterios difícilmente aplicables en la

práctica, lo que conlleva una dificultad para las autoridades investigadoras de establecer medidas de salvaguardia conforme a los requisitos establecidos en el AS y el GATT de 1994.

4. El hecho de que se requiera a un Miembro demostrar que el incremento de las importaciones fue como resultado de ciertas circunstancias “no previstas” por el Miembro es subjetivo, ya que un Miembro pudo prever ciertas circunstancias al momento de su ingreso al GATT, mientras que otro no, por lo que resulta de una apreciación subjetiva difícil de probar.
5. Derivado de lo anterior, consideramos que a fin de que puedan implementarse medidas de salvaguardia por los Miembros de la OMC se requiere modificar el AS o una decisión de un Grupo Especial u Órgano de Apelación de donde se derive la “no aplicación” de la cláusula de la evolución imprevista de las circunstancias.
6. Por otra parte, de las decisiones de algunos Grupos Especiales y del Órgano de Apelación se desprende que el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia para demostrar que las importaciones han aumentado en “tal cantidad” que causen un daño grave a la rama de producción nacional, requiere probar que el aumento de las importaciones ha sido lo bastante reciente, súbito, agudo e importante, lo cual resulta complicado para las autoridades investigadoras de un país.
7. Los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación de la OMC han confirmado la obligación de las autoridades investigadoras de

analizar los factores económicos en una investigación sobre la existencia de daño grave a la industria nacional, lo que en ocasiones resulta complicado para las autoridades, ya que tienen que justificar porque se descartan algunos al no tener incidencia sobre la afectación a la industria.

8. Respecto del análisis de la causalidad, los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación han determinado que debe analizarse que la tendencia creciente de las importaciones coincida con la baja en la tendencia de los factores de daño, si las condiciones de competencia entre el producto importado y el nacional demuestran el nexo causal y que el análisis de los otros factores demuestren que la probable afectación ocasionada por ellos no se atribuya al efecto de las importaciones. Asimismo, las autoridades deben explicar de que manera se aseguraron de que el daño proveniente de otros factores no se atribuya a las importaciones investigadas.
9. Consideramos que sería necesario realizar modificaciones al texto del AS sobre el análisis de causalidad para que no existieran diferentes criterios de interpretación de las diversas autoridades investigadoras al momento de aplicar sus disposiciones. Respecto del artículo 4.2(b) del AS consideramos que se podría adicionar lo siguiente:

... 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. *Para tal efecto, se deberá*

*demostrar que el incremento de las importaciones contribuye claramente al daño a la producción nacional, realizando un análisis por separado de los otros factores.*

10. Respecto del artículo 12 del AS, sería importante especificar el plazo para notificar el inicio de las investigaciones, las constataciones sobre la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones y cuando determine prorrogar una medida; ya que al no existir un plazo para notificar al Comité de Salvaguardias de la OMC se puede dejar en estado de indefensión a los Miembros afectados con la medida y por ende, a los exportadores involucrados. Consideramos que podría hacerse la siguiente modificación:

Artículo 12.1 Todo Miembro, *dentro de los cinco días siguientes a la emisión de la determinación respectiva o a la publicación en su diario o gaceta oficial, notificará ~~hará inmediatamente una notificación~~* al Comité de Salvaguardias cuando:

- a) inicie un proceso de investigación relativo al daño grave o la amenaza de daño grave y a los motivos del mismo;
- b) constate que existe daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones; y
- c) adopte la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia.

11. Por otra parte, sería conveniente modificar el Artículo 12.3 del AS, para incluir un plazo que permita realizar consultas previo a la

imposición de una medida de salvaguardia definitiva, ya que en la práctica algunos Miembros notifican pocos días antes de su aplicación, lo que conlleva a que es difícil en ocasiones para los Miembros analizar la medida propuesta y tomar la decisión a nivel gubernamental de solicitar consultas o no, por lo que debería notificarse al menos con 30 días de anticipación a la aplicación de la medida, de acuerdo con lo siguiente:

Artículo 12.3. El Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia *deberá proporcionar información sobre la medida propuesta 30 días antes de la fecha prevista para su aplicación* y dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate, con el fin de, entre otras cosas, examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8.

12. Es importante considerar que una modificación al AS en estos momentos podría ser complicada, dado que se requiere el acuerdo de los Miembros de la OMC, aunado a que existen otras áreas más problemáticas en el ámbito multilateral como son las negociaciones relativas a los subsidios agrícolas, por lo que a corto o mediano plazo resulta más viable que se adopte una decisión por parte del Órgano de Apelación o de un Grupo Especial en donde se

interpreten las disposiciones del AS. Al respecto, sería conveniente que se determinen criterios menos estrictos para su aplicación, como son la no aplicación de la cláusula de evolución imprevista de las circunstancias y algunos aspectos referentes a la prueba de causalidad, que como se mencionó resulta complejo probar en la práctica.

13. Por otra parte, la exclusión de los países miembros de una unión aduanera o de un tratado de libre comercio al momento de aplicar una medida de salvaguarda es una medida discriminatoria, contraria a lo dispuesto por el AS. En la OMC no se ha analizado hasta el momento si el artículo XIX del GATT de 1994 permite dicha exclusión, por lo que si bien las disposiciones contenidas en los TLC suscritos por México lo han beneficiado en diversas investigaciones al ser excluido de la aplicación de medidas de salvaguarda impuestas por sus socios comerciales, habría que esperar una determinación por parte de los Grupos Especiales o el Órgano de Apelación al respecto.
14. La dificultad para aplicar una medida de salvaguardia global consistente con las disposiciones del artículo XIX y el AS, así como con los criterios restrictivos del OA, ha llevado a algunos Miembros a aplicar otro tipo de medidas, como las *antidumping* o a incrementar sus aranceles a un nivel por debajo del consolidado ante OMC sin requerir una compensación.
15. La aplicación de una medida de salvaguardia en México resulta viable, en especial para el caso de una salvaguardia de transición



respecto de las importaciones originarias de China, sin embargo, se requeriría la voluntad del gobierno para llevar a cabo las consultas.

16. La aplicación en México de salvaguardias globales, es compleja dado que se tienen que tomar en cuenta los diversos criterios establecidos por los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación, ya que sus decisiones han complicado la posibilidad de imponer una medida de salvaguardia consistente con el AS y el GATT de 1994, aunado a los diversos compromisos previstos en los TLC firmados por México. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que con ello se tendría una opción para contrarrestar de manera temporal el efecto de las importaciones provenientes de países con lo que no tenemos firmados un tratado.
17. Finalmente, es importante considerar que varios países en desarrollo, en especial países de América Latina, han utilizado las salvaguardias como un medio de protección temporal para su industria, lo que podría evaluarse en su oportunidad por las autoridades mexicanas si se cuenta con los elementos necesarios para imponerlas.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### I) LEGISLACIÓN NACIONAL

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Ley de Comercio Exterior
- ❖ Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
- ❖ Acuerdo por el que se da a conocer el mecanismo de salvaguardia de transición contenido en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio
- ❖ Acuerdo por el que se establecen las disposiciones de carácter administrativo para instrumentar el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio
- ❖ Acuerdo que reforma el diverso por el que se establecen las disposiciones de carácter administrativo para instrumentar el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio
- ❖ Reglamento Interior de la Secretaría de Economía
- ❖ Acuerdo Delegatorio de Facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

## II) HEMEROGRAFIA

BRONCKERS, Marco C.E.J. *WTO Implementation in the European Community - Antidumping, Safeguards and Intellectual Property* en *Journal of World Trade*, Vol. 29, No. 5, octubre de 1995.

CANNON, James R., Jr. y BLAND, Karen L. *GATT Panels needs Restraining Principles* en *Law and Policy in International Business*, Vol. 24, 1993.

GAINES, Sanford E. *Environmental Laws and Regulations after NAFTA* en *University of Houston Mexican Legal Studies Program*, Mexico City, verano de 1995.

HENRICHS-COHEN, Starla. *EEC Treaty Article 115 - The Surviving Safeguard: Ridding Residual Member State Protection in the Single Market* en *Law and Policy in International Business*, Vol. 24, No. 2, 1993.

HOLLIDAY, George D. *The Uruguay Round's Agreement on Safeguards* en *Journal of World Trade*, Vol. 29, No. 3, junio de 1995.

HORLICK, Gary. *Dispute Resolution Mechanism - Will the United States Play by the Rules?* en *Journal of World Trade*, Vol. 29, No.2, abril de 1995.

KOHONA, Palitha T.B. *Dispute Resolution under the World Trade Organization. An Overview* en *Journal of World Trade*, Vol. 28, No. 2, abril de 1994.

- KOMURO, Norio. *The WTO Dispute Settlement Mechanism. Coverage and Procedures of the WTO Understanding* en *Journal of World Trade*, Vol. 29, No. 4, agosto de 1995.
- LEDET, Christy. *Causation of Injury in Safeguards Cases: Why the U.S. Can't Win* en *Law and Policy in International Business*, Vol. 34, No. 3, 2003.
- LEE, Yong-Shik. *Test of Multilateralism in International Trade: U.S. Steel Safeguards* en *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vol. 25, No. 1, 2004.
- LEE, Yong-Shik. *Safeguards 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* en *Journal of World Trade*, Vol. 36, No. 4, agosto de 2002.
- 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*, en *Journal of World Trade*, Vol. 35, No. 6, diciembre de 2001.
- LEE, Yong-Shik. *Revival of Gray-Area Measures? The US-Canada Softwood Agreement: Conflict with the WTO Agreement on Safeguards* en *Journal of World Trade*, Vol. 36, No. 1, febrero de 2002.
- LEE, Yong-Shik. *Critical Issues in the Application of the WTO Rules on Safeguards-In the light of the Recent Panel Reports and the Appellate Body Decisions* en *Journal of World Trade*, Vol. 34, No. 2, abril de 2000.

LEE, Yong-Shik. *Review of the First WTO Panel Case on the Agreement on Safeguards: Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Daily Products and its Implications for the Application of the Agreement* en *Journal of World Trade*, Vol. 33, No. 6, diciembre de 1999.

MC MAHON, Joe. *A New Safeguards Code for the GATT* en *Law Review*, Vol. 16, No. 3, Julio de 1986.

MUELLER, Felix. *Is the General Agreement on Tariffs and Trade Article XIX "Unforeseen Developments Clause" Still Effective Under the Agreement on Safeguards?* en *Journal of World Trade*, Vol. 37, No. 6, diciembre de 2003.

PÉREZ-LÓPEZ, Jorge F. *GATT Safeguards: A Critical Review of Article XIX and its Implementation in Selected Countries* en *Journal of World Trade*, Vol. 23, No. 3, Verano de 1991.

REISMAN, Michael y WIEDMAN, Mark. *Contextual Imperatives of Dispute Resolution Mechanisms - Some Hypotheses and their Applications in the Uruguay Round and NAFTA* en *Journal of World Trade*, Vol. 29, No. 3, junio de 1995.

SYKES, Alan O. *Protectionism as a "Safeguard": A Positive Analysis of the GATT "Escape Clause" with Normative Speculations* en *The University of Chicago Law Review*, Vol. 58, No. 1, invierno de 1991.

VERMULST, Edwin y DRIESSEN, Bart. *An Overview of the WTO Dispute Settlement System and its Relationship with the Uruguay Round Agreements - Nice in Paper but Too Much Stress for the System?* en *Journal of World Trade*, Vol. 29, No. 2, abril de 1995.

VERMULST, Edwin, PERNAUTE, Marta y LUCENTI, Krista. *Recent European Community Safeguards Policy: "Kill Them All and Let God Sort Them Out"?* en *Journal of World Trade*, Vol. 38, No. 6, diciembre de 2004.

VERNON, Raymond. *The World Trade Organization: A New Stage in International Trade and Development* en *Harvard International Law Journal*, Vol. 36, No. 2, primavera de 1995.

### **III) BIBLIOGRAFIA**

BOWN, Chad P. *The WTO, Safeguards and Temporary Protection from Imports*, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

FINGER, J. Michael y NOGUÉS, Julio J. *Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina*, Argentina: Siglo XXI y Banco Mundial, 2005.

JACKSON, John H.; DAVEY, William J.; SYKES, Alan O. *Legal Problems of International Economic Relations*, Estados Unidos de América: West Publishing Co., 3a. edición, 1995.

LEE, Yong-Shik. *Safeguard Measures in World Trade. The Legal Analysis*, Estados Unidos de América: Kluwer Law International, 2a edición, 2005.

MARÍA ÁVILA, Antonio. *Regulación del Comercio Mundial tras la Ronda Uruguay*, España: Tecnos, 1994.

MAVROIDIS, Petros C. *The General Agreement on Tariffs and Trade*, Estados Unidos de América: Oxford University Press, 2005.

SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel. *Comercio Internacional. Régimen Jurídico Económico*, México: Porrúa, 2005.

SCHOTT, Jeffrey J. *Completing the Uruguay Round: A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations*, Estados Unidos de América: Institute for International Economics, 1990.

SYKES, Alan O. *The WTO Agreement on Safeguards*, Estados Unidos de América: Oxford University Press, 2006.

VAN BAEL & BELLIS, *Antidumping and other Trade Protection Laws of the EC*, Holanda: Kluwer Law International, 4a. edición, 2004.

#### **IV) TRATADOS INTERNACIONALES**

- ❖ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
- ❖ Acuerdo sobre Salvaguardias
- ❖ Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1994.
- ❖ Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- ❖ Tratado de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela
- ❖ Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica
- ❖ Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia

- ❖ Tratado de Libre Comercio entre México y Nicaragua
- ❖ Tratado de Libre Comercio entre México y Chile
- ❖ Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio
- ❖ Tratado de Libre Comercio entre México e Israel
- ❖ Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras
- ❖ Tratado de Libre Comercio entre México y Uruguay
- ❖ Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros
- ❖ Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón

## **V) DOCUMENTOS**

- ❖ Resolución por la que se concluye la investigación por salvaguarda a las importaciones de madera contrachapada (triplay), publicada en el DOF el 2 de junio de 2005 (<http://www.economia.gob.mx>).
- ❖ Decreto por el que se impone una medida provisional de salvaguarda bilateral sobre las importaciones de pierna y muslo de pollo, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente



del país de procedencia, publicado en el DOF el 22 de enero de 2003 (<http://www.economia.gob.mx>).

- ❖ Decreto por el que se impone una medida definitiva de salvaguarda bilateral sobre las importaciones de pierna y muslo de pollo, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia, publicado en el DOF el 25 de julio de 2003 (<http://www.economia.gob.mx>).
- ❖ Resolución por la que se acepta la solicitud de parte interesada y se declara el inicio de la investigación de medidas de salvaguarda bilateral sobre las importaciones de piernas y muslos de pollo, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia, publicada en el DOF el 21 de noviembre de 2002 (<http://www.economia.gob.mx>).
- ❖ Resolución por la que se acepta la solicitud de parte interesada y se declara el inicio de la investigación por salvaguardas a las importaciones de madera contrachapada (triplay), publicada en el DOF el 15 de agosto de 2002 (<http://www.economia.gob.mx>).
- ❖ Resolución final de la investigación de salvaguarda sobre las importaciones de harina de pescado, originarias de la República de Chile, independientemente del país de procedencia, publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1996 (<http://www.economia.gob.mx>).
- ❖ Resolución que declara el inicio de la investigación administrativa en materia de medidas de salvaguarda, relativa a las importaciones de

harina de pescado, originaria y procedente de la República de Chile, publicada en el DOF el 30 de noviembre de 1994 (<http://www.economia.gob.mx>).

- ❖ Resolución que declaró improcedente la solicitud de medidas de restricción, presentada por la Comisión Nacional de Porcicultura sobre las importaciones de productos porcícolas, originarios y procedentes de los Estados Unidos de América, publicada en el DOF el 5 de marzo de 1993 (<http://www.economia.gob.mx>).
- ❖ Presidential Determination on Imports of Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe from the People's Republic of China, publicada el 30 de diciembre de 2005 (<http://www.whitehouse.gov>).
- ❖ Final determination of investigation No. TA-421-06, Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe from China, under section 421(b) of the Act, publicada en el Federal Register el 7 de octubre de 2005 (<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>).
- ❖ Final determination of investigation No. TA-421-5, Uncovered Innerspring Units from China, under section 421 of the Trade Act of 1974, publicada en el *Federal Register* el 12 de marzo de 2004 (<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>).
- ❖ *Presidential Determination on Imports of Certain Ductile Iron Waterworks Fittings from the People's Republic of China*, publicada el 3 de marzo de 2004 (<http://www.whitehouse.gov>).

- ❖ *Final determination of investigation No. TA-421-4, Certain Ductile Iron Waterworks Fittings from China, under section 421(b) of the Act, publicada en el Federal Register el 12 de diciembre de 2003 (<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>).*
- ❖ *Final determination of investigation No. TA-421-3, Certain Brake Drums and Rotors from China, under section 421 of the Trade Act of 1974, publicada en el Federal Register el 15 de agosto de 2003 (<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>).*
- ❖ *Presidential Determination on Wire Hanger Imports from the People's Republic of China, publicada el 25 de abril de 2003 (<http://www.whitehouse.gov>).*
- ❖ *Final determination of investigation No. TA-421-2, Certain Steel Wire Garment Hangers from China, under section 421 of the Trade Act of 1974, publicada en el Federal Register el 5 de febrero de 2003 (<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>).*
- ❖ *Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 Concerning Line Pipe. Memorandum for the Secretary of the Treasury [and] the United States Trade Representative, publicada en el Federal Register el 23 de febrero de 2000 (<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>).*
- ❖ *Proclamation 7273—To Facilitate Positive Adjustment to Competition From Imports of Certain Steel Wire Rod. Memorandum of February 16, 2000—Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 Concerning*

*Steel Wire Rod*, publicada en el Federal Register el 18 de febrero de 2000 (<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>).

- ❖ *Final determination of the investigation No. NAFTA-312-1 under section 312(c)(2) of the North American Free Trade Agreement Implementation Act (19 U.S.C. 3372(c)(2)) to determine whether a surge in U.S. imports of certain steel wire rod from Canada and/or Mexico undermines the effectiveness of the import relief on wire rod provided for in Presidential Proclamation 7273*, publicada en el Federal Register el 29 de agosto de 2001 (<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>).
- ❖ *Safeguard Inquiry - Textile and Apparel Goods No. CS-2005-002*, emitida el 6 de octubre de 2006 ([ftp://ftp.citt-tcce.gc.ca/doc/english/safeguar/marinq/orders/cs2f02a\\_e.pdf](ftp://ftp.citt-tcce.gc.ca/doc/english/safeguar/marinq/orders/cs2f02a_e.pdf)).
- ❖ *Safeguard Inquiry - Market Disruption. Residential Furniture Originating in China No. CS-2005-003*, emitida el 15 de marzo de 2006 ([ftp://ftp.citt-tcce.gc.ca/doc/english/safeguar/marinq/complaint/cs2f003\\_e.pdf](ftp://ftp.citt-tcce.gc.ca/doc/english/safeguar/marinq/complaint/cs2f003_e.pdf)).
- ❖ *Final Report - Market disruption safeguard inquiry into barbecues originating in the People's Republic of China No. CS-2005-001*, publicado en octubre de 2005 ([ftp://ftp.citt-tcce.gc.ca/doc/english/safeguar/marinq/finalrep/cs2f001\\_e.pdf](ftp://ftp.citt-tcce.gc.ca/doc/english/safeguar/marinq/finalrep/cs2f001_e.pdf)).
- ❖ Resolución final de la investigación sobre salvaguardias de transición en contra de las importaciones de sostenes, publicada el 5 de mayo

de 2006 en el Diario Oficial de Colombia (<http://www.mincomercio.gov.co>).

- ❖ Resoluciones de inicio de las investigaciones sobre salvaguardas globales en contra de las importaciones de licuadoras y planchas eléctricas, publicadas en el Diario Oficial de Colombia el 26 de enero de 2004 (<http://www.mincomercio.gov.co>).
- ❖ Notificación de la Delegación de Colombia al Comité de Salvaguardias de la OMC relativa a la terminación de la investigación sobre salvaguardas en contra de las importaciones de planchas eléctricas sin imponer una medida de salvaguardia definitiva (G/SG/N/9/COL/2) del 10 de mayo de 2005 (<http://www.wto.org>).
- ❖ Notificación de la Delegación de Colombia al Comité de Salvaguardias de la OMC relativa a la terminación de la investigación sobre salvaguardas en contra de las importaciones de licuadoras con motor eléctrico incorporado de uso doméstico sin imponer una medida de salvaguardia definitiva (G/SG/N/9/COL/3) del 10 de mayo de 2005 (<http://www.wto.org>).
- ❖ Notificación de la Misión Permanente de Costa Rica al Comité de Salvaguardias de la OMC relativa a la aplicación de una medida de salvaguardia provisional a las importaciones de arroz pilado y en granza (G/SG/N/7/CRI/1) del 19 de marzo de 2002 (<http://www.wto.org>).

- ❖ Notificación de la Misión Permanente de Costa Rica al Comité de Salvaguardias de la OMC relativa al inicio de una investigación sobre salvaguardias en contra de las importaciones de arroz pilado y en granza (G/SG/N/6/CRI/1) del 19 de marzo de 2002 (<http://www.wto.org>).
  
- ❖ Resolución final del procedimiento de investigación para determinar la imposición de una medida de salvaguardia contra las importaciones de arroz en granza y pilado, emitida por el Ministerio de Economía Industria y Comercio de Costa Rica el 15 de diciembre de 2004.
  
- ❖ Informe del Órgano de Apelación “Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea - WT/DS202/AB/R – (<http://www.wto.org>).

## **VI) SITIOS DE *INTERNET***

- ❖ [www.wto.org](http://www.wto.org)
  
- ❖ [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)
  
- ❖ <http://www.usitc.gov>
  
- ❖ <http://www.whitehouse.gov/>
  
- ❖ <http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>
  
- ❖ <http://citt.gc.ca>

❖ <http://www.mincomercio.gov.co>