

Autor: **Ana Otero García-Castrillón**

Título: **La protección comercial mediante acuerdos de autolimitación.**

Resumen:

---

## **"GATT y Proteccionismo: la Ronda Uruguay"**

2º Curso Doctorado (1993-94)

### **ÍNDICE**

I. INTRODUCCIÓN: EL GATT COMO ACUERDO MARCO DE LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

I.1. PRINCIPIOS DEL GATT 5 a) Principio de prohibición de las restricciones cuantitativas b) Cláusula de Salvaguardia c) Principio de no discriminación d) Transparencia

I.2. CARENCIAS DEL GATT

II. LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIA DENTRO Y FUERA DEL GATT

II.1. SALVAGUARDIAS EX-ANTE II.2. SALVAGUARDIAS DEL GATT II.3. SALVAGUARDIAS LEGÍTIMAS II.4. SALVAGUARDIAS DE LA ZONA GRIS III. LOS ACUERDOS DE AUTOLIMITACIÓN III.1. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE ACUERDOS DE AUTOLIMITACIÓN A) ECONÓMICOS B) POLÍTICOS

III.2. LA EXISTENCIA DE LOS VERs EN EL COMERCIO MUNDIAL

IV. LAS CONCLUSIONES DE LA RONDA URUGUAY

V. COMENTARIOS FINALES

VI. DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

---

## **I. INTRODUCCIÓN: EL GATT COMO ACUERDO MARCO DE LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES**

En este trabajo pretendemos hacer un estudio crítico de una de las formas más obvias de protegerse comercialmente saltándose las trabas que puede suponer el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

Las relaciones comerciales internacionales están legalmente regidas por el GATT. Este acuerdo nació en 1947 firmado por 23 Estados. Hoy en día 105 Estados son partes contratantes y otros 26 participan en él con el estatuto de Estados asociados. Desde su creación las partes contratantes se reúnen en plazos de tiempo más o menos regulares para negociar en "rondas" cada vez más complejas y largas por la dificultad de llegar a acuerdos que vayan progresivamente liberalizando el comercio mundial. El multilateralismo es, por tanto, principio inspirador básico de la ordenación internacional del comercio.

La idea generalmente aceptada, y que nosotros compartimos, de la liberalización multilateral para el progreso del comercio, debe ir siempre acompañada de una regulación exhaustiva y adaptada a la realidad que no potencie en los países implicados una búsqueda de la salida de la norma que les permita proteger su comercio bajo la máscara de un aparente liberalismo comercial.

Para la consecución de los objetivos del Acuerdo se establecen varios principios básicos cuyas vías de excepción se articulan a lo largo del texto. En esta introducción presentaremos el contenido de estos preceptos. La no aplicación de las normas básicas que son objeto de nuestro análisis se encuentra en la llamada Cláusula de Salvaguardia recogida en el artículo XIX del GATT. Sin embargo, existen vías alternativas de escape a las normas con fórmulas tanto previstas como enmascaradas que analizaremos en el segundo epígrafe de este estudio.

La polémica sobre la cláusula de salvaguardia se planteó formalmente por primera vez en la Ronda Tokio, que tuvo lugar entre los años 1973 y 1979. Ya entonces habían surgido los llamados acuerdos de autolimitación (por los cuales importadores y exportadores negociaban para concluir un compromiso de limitación de las exportaciones por una de las partes así como una vigilancia de los precios de entrada por parte de la otra). Estos acuerdos tanto por su formulación como por sus objetivos plantearon serias dudas sobre su compatibilidad con el Acuerdo GATT. En 1986 una nueva Ronda iniciada en Punta del Este (Uruguay) plantea ya sin ambages la negociación sobre el espinoso tema de las salvaguardias. Los resultados de esta última ronda (que alcanzó sus conclusiones en diciembre del pasado año) en lo que a los acuerdos de autolimitación se refiere, los veremos en el último apartado de este estudio.

### **I.1. PRINCIPIOS DEL GATT**

Haremos referencia a los principios y normas del GATT que afectan directamente al tema que vamos a tratar:

#### **a) Principio de prohibición de las restricciones cuantitativas**

Según el artículo XI del GATT, las restricciones cuantitativas tanto a la importación como a la exportación quedan prohibidas en el marco del acuerdo quedando así prohibida toda política de contingentes. Se plantean asimismo una serie de excepciones que autorizan la práctica de restricciones cuantitativas cuando dichas medidas se inserten en el cuadro de una política agrícola de limitación de la producción o de eliminación de los excedentes.

#### **b) Cláusula de Salvaguardia**

El artículo XIX prevé la posibilidad para los países de establecer medidas de protección comercial con el fin de proteger sectores de su actividad nacional que sufran o estén amenazados con perjuicios graves en su industria como consecuencia del aumento de las importaciones, por un desarrollo imprevisto y como efecto del cumplimiento de las obligaciones del GATT.

Según establece, estas barreras proteccionistas (sean aranceles o contingentes) se utilizarán únicamente durante el tiempo y en la medida que sean necesarios para prevenir o reparar dicho perjuicio. Sin embargo, el Acuerdo no establece ni límites de tiempo concretos ni da una clara definición de lo que se puede considerar perjuicio grave. El procedimiento habrá de ser como sigue:

- notificación por escrito a las PARTES CONTRATANTES con la mayor anticipación posible e incluso consulta con las partes más interesadas sobre las medidas a adoptar
- la parte perjudicada, en caso de que no se llegue a un acuerdo, podrá adoptar las medidas que estime oportunas debiendo proceder, entonces, a la notificación de su decisión a las PARTES CONTRATANTES transcurridos 30 días desde la notificación (y no más tarde de 90 días desde que aquellas medidas se tomaron)
- en caso de urgencia se podrán adoptar las medidas sin aviso previo pero con comunicación inmediatamente posterior
- se autorizan respuestas compensatorias o represalias por parte de los países afectados por la aplicación de la cláusula de salvaguardia mediante la suspensión de concesiones equivalentes a las que han perdido

Esta cláusula presenta , como vemos, gran flexibilidad para los Estados que decidieran su uso, sin embargo ha sido muy poco utilizada debido a la existencia del principio de no discriminación así como a la autorización de represalias.

### c) Principio de no discriminación

Se trata del principio más importante del acuerdo. Comprende dos cláusulas:

- cláusula de tratamiento nacional recogida en el artículo III; que reclama una igualdad de trato entre los productos nacionales y los productos importados, por tanto éstos no se pueden ver gravados con impuestos específicos u otras cargas.
- *cláusula de nación más favorecida* descrita en el artículo I; supone que toda ventaja, favor o privilegio concedida a un producto originario de otro país deberá ser extendida automáticamente a los productos similares originarios de otros Estados.

Esta es la dimensión que afecta a nuestro tema de estudio.

El artículo XIII establece además que toda excepción al principio de prohibición de restricciones cuantitativas nunca dañará la cláusula de nación más favorecida.

A la luz de estos preceptos, y a pesar de la falta de referencia expresa del texto del GATT a esta cuestión, la doctrina ha establecido la imposibilidad de aplicar el artículo XIX, antes descrito, de forma selectiva. Este aspecto es de suma importancia a la hora de considerar la aplicabilidad de la cláusula y la legalidad de los acuerdos de autolimitación.

## d) Transparencia

Según el artículo X del Tratado, la ordenación estatal del comercio de productos así como todo acuerdo entre Estados en la materia serán publicados inmediatamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos. Exige transparencia a los Estados en sus políticas comerciales.

## I.2. CARENCIAS DEL GATT

A la hora de la práctica, cuando un país se enfrenta al problema del que aquí se habla (el grave perjuicio en un sector de producción nacional por la existencia de importaciones), ¿acude realmente a la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo XIX?. La cláusula de salvaguardia se plantea como vía de escape a los principios del GATT; sin embargo, su formulación no satisface suficientemente a los países afectados puesto que implica la no discriminación. Establecer unas medidas de protección generalizadas parece quizá lo más justo y también lo más coherente dentro de un sistema comercial multilateral, pero, normalmente, los países se ven amenazados por las importaciones procedentes de un país miembro concreto y no desean aplicar medidas generalizadas pues:

a) si se trata de aranceles provocaría una subida general de los precios

b) si se trata de contingentes permitiría la entrada de una cantidad concreta que podría suponer que un tanto por ciento mayoritario del producto procediera del país exportador que "amenaza" a la producción nacional

Esta es la causa por la cual hasta la fecha se ha utilizado poco esta cláusula. No obstante, la situación que ella prevé es frecuente en la práctica y los países deciden acudir a mecanismos de protección selectivos con el fin, o bajo el argumento, de mantener o desarrollar sectores de la producción nacional que desaparecerían si tuvieran que hacer frente a la competencia extranjera.

Así, la cláusula de salvaguardia que plantea el artículo XIX del GATT resulta inadecuada aparentemente desde el momento en que se evita su utilización. Por lo tanto se buscan otras alternativas para hacer frente a situaciones en las que los países quieren salvaguardar determinados intereses nacionales. Los países miembros del GATT han sabido encontrar estas vías de escape. Una de las más utilizadas son los acuerdos de autolimitación, pero antes de centrarnos en su estudio, hagamos en primer lugar un repaso por las posibles medidas de salvaguardia adoptadas por los Estados a la hora de aplicar una política proteccionista.

## II. LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIA DENTRO Y FUERA DEL GATT

Si bien la cláusula de salvaguardia establecida en el artículo XIX del GATT fue prevista como vía de escape a liberalización arancelaria del Acuerdo para casos excepcionales, los países miembros, en circunstancias excepcionales o no, encuentran un amplio abanico de opciones que sirven a los mismos fines. A continuación, y basándonos en parte en la clasificación de P. Kleen exponemos las medidas de salvaguardia que pueden adoptar los Estados. Aunque la mayoría de ellas son medidas de protección comercial hemos incluido en esta lista también medidas de defensa comercial que se pueden considerar igualmente salvaguardias.

### II.1. SALVAGUARDIAS EX-ANTE

a) De acuerdo con el artículo XXXV un país a la hora de firmar el Acuerdo y hacerse miembro del GATT tiene el derecho de decidir no aplicar el acuerdo en sus relaciones comerciales con un país concreto.

b) De la misma forma, la cláusula del abuelo permite a los países miembros aplicar la segunda parte del Acuerdo sólo en la medida en que sea compatible con su legislación nacional. Esto ha permitido a algunos países aplicar contingentes violando el Artículo XI por un largo periodo de tiempo.

## II.2. SALVAGUARDIAS DEL GATT

a) El artículo XII plantea las excepciones al artículo XI y permite la aplicación de restricciones cuantitativas cuando sea necesario para salvaguardar la situación financiera en un Estado en cuanto a dificultades en la balanza de pagos.

b) Salvaguardias por razones de desarrollo económico amparadas en el artículo XVIII del GATT aplicable solamente a los países en vías de desarrollo. Permite imponer aranceles para promover el establecimiento de una industria local con vistas a mejorar el nivel de vida de la población. Por otro lado un país en desarrollo podrá unilateralmente establecer contingentes para salvaguardar su posición financiera exterior. Muchos países en desarrollo han utilizado esta sección para justificar la utilización de cuotas a la importación.

c) El uso de los "waivers" por los que un país puede pedir la derogación de una obligación del GATT (artículo XXV.5). Debe ser aprobado por dos tercios de los votos de las PARTES CONTRATANTES por lo cual se usa poco.

d) Refiriéndose a los Protocolos de Acceso a mercados como Hungría, Polonia y Rumanía, que incluyen cláusulas de salvaguardia selectivas contra las importaciones de estos países en otros firmantes del Acuerdo.

## II.3. OTRAS SALVAGUARDIAS LEGÍTIMAS

a) Aranceles no vinculantes (Free Riders). En los países en desarrollo, Australia y Nueva Zelanda hay pocas líneas arancelarias vinculantes, sobre todo en productos agrícolas, por tanto éstos actúan como salvaguardias permanentes.

b) Actuación de los Gobiernos en favor de la industria local permitiendo sólo a la industria nacional participar en licitaciones públicas.

Mencionaremos aquí también las medidas de defensa comercial como salvaguardias previstas en el Acuerdo:

c) Subvenciones directas o indirectas que aumentan la cantidad producida y pueden actuar como un arancel o un contingente. Las subvenciones o ayudas a la producción son legítimas en el GATT como instrumento gubernamental para fomentar objetivos de política social o económica. No obstante, si algún país miembro viera amenazados sus intereses debido a la utilización de subvenciones por el otro Estado, ésta examinará, según el artículo XVI, la posibilidad de limitar la subvención. Cabe imponer como mecanismo de defensa el pago de derechos compensatorios.

Ya en la Ronda Tokio se reconoció el posible efecto contrario a los intereses de los miembros en general de las subvenciones y algunos países firmaron un Código acordando que tratarían de evitar su uso.

c) Los países reconocen que el dumping (introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal) es condenable cuando puede producir un daño a la industria doméstica. En este sentido, y según el artículo VI toda parte contratante podrá percibir sobre cualquier producto objeto de dumping un derecho anti-dumping que no exceda del margen de dumping relativo a dicho producto.

#### II.4. **SALVAGUARDIAS DE LA ZONA GRIS** (Grey Area Measures, GAMs)

Se llama Zona Gris del GATT a aquel área donde se engloban todas aquellas actuaciones que van en contra de alguna manera de los principios del GATT pero que al tiempo son aceptadas y no abiertamente consideradas ilegales. Las posibles medidas de salvaguardia en este área son:

a) La zona gris formalizada, el Acuerdo Multifibras, que prevé restricciones cuantitativas en vez de aranceles. Ha sido utilizado fundamentalmente por los países desarrollados para defenderse de la competencia de los países en desarrollo en productos textiles.

b) Los Acuerdos de Autolimitación

### III. LOS ACUERDOS DE AUTOLIMITACIÓN

Los acuerdos de autolimitación, Voluntary Export Restraint Agreements (VERs), son medidas de restricción cuantitativa del comercio adoptadas por el productor o Gobierno del Estado exportador bajo presión del productor o Gobierno del Estado importador. Se realizan a través de acuerdos bilaterales en los cuales las partes contratantes pueden ser Estado/Estado, Industria/Industria o Estado/Industria. Cuando alguno de los intervinientes es una industria, ésta puede haber estado sometida a la presión estatal.

Los podemos encontrar también bajo los nombres de Voluntary Restraint Arrangements (VRAs) u Orderly Marketing Arrangements (OMAs).

Son medidas sustitutorias de la aplicación del artículo XIX del GATT y suponen una violación de las normas de éste siempre y cuando al menos un Estado Miembro esté implicado en el acuerdo ya que el GATT no obliga directamente a empresas o industrias privadas. Estos acuerdos van en contra de los principios del GATT por su bilateralismo y falta de transparencia en la forma y por las restricciones cuantitativas y la discriminación por país que introducen en su contenido.

El término "voluntario" o "auto" enmascara la naturaleza de estos acuerdos puesto que nacen de negociaciones tienen lugar a instancia del país importador que en la mayoría de los casos propone al exportador una limitación de sus exportaciones ofreciendo a cambio la no aplicación, dentro del marco del GATT, de una medida que le sea más perjudicial, y negociando una vigilancia en los precios. Ambos países se benefician, o creen beneficiarse, de la firma de estos acuerdos:

- el país importador decide utilizar un acuerdo de autolimitación ya que, por una parte, descarta el uso de las medidas unilaterales previstas en el Artículo XIX puesto que aquellas no son tan efectivas para sus propósitos pues están sometidas a la cláusula de Nación Más Favorecida y permiten las represalias; por otro lado, la aplicación de medidas de defensa comercial (artículos VI y XVI) conllevan la creación de un mal ambiente en el comercio internacional; por lo que prefieren, en todo caso, amenazar con la posible aplicación de este tipo de medidas y negociar en acuerdos bilaterales que limiten la competencia de manera directa.

- el país exportador decide la adopción de un acuerdo de autolimitación ante la amenaza de aplicación por

parte del país importador de medidas de defensa comercial previstas en los artículos VI y XVI (o de protección comercial del artículo XIX en su caso) o por la negociación con éste de unos precios mínimos de importación para cantidades limitadas del producto.

Por tanto, se llega a dejar de lado al GATT con sus complicados procedimientos y basándose en las ambiguas definiciones de anti-dumping y daño-grave que permiten interpretaciones adaptables que acaban en negociaciones directas con los países exportadores estableciendo acuerdos bilaterales. La situación fronteriza entre la licitud e ilicitud de estos acuerdos lleva a enmarcarlos en la llamada Zona Gris del GATT. Los Acuerdos de Autolimitación se constituyen así en instrumentos principales del llamado neo-proteccionismo.

### III.1. EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE ACUERDOS DE AUTOLIMITACIÓN

Existen posturas tanto a favor como en contra de los acuerdos de autolimitación. Aquellos que los defienden argumentan que los beneficios de este tipo de protección superan sus costes mientras que los que la atacan defienden que su coste es muy alto y no compensa los pequeños beneficios que pudiera reportar.

En realidad, al tratarse de Acuerdos caracterizados por su poca transparencia es difícil obtener datos exactos y cuantificar los efectos de su aplicación.

Algunos han intentado equiparar teóricamente el efecto del VER al de un arancel o de un contingente, sin embargo, hay dos diferencias fundamentales entre ellos:

- en primer lugar la accesibilidad a los datos y transparencia de los aranceles o contingentes frente al oscurantismo de los Acuerdos de Autolimitación
- por otro lado el beneficio procedente del aumento de los precios revierte en el Estado importador en el caso de los aranceles y en los exportadores en el caso de los VERs

#### A) ECONÓMICOS

Analizaremos a continuación cómo se ven afectadas las variables económicas:

Nivel de Precios; el exportador que acepta una limitación de su exportación se resarce con un aumento de precio por unidad vendida. Cuando la competencia entre los productores que desean exportar es fuerte puede que se produzca un aumento de calidad seguido del aumento de precio correspondiente. Si la competencia no es muy fuerte puede incluso producirse una disminución de calidad.

Sin embargo es el país exportador el que se lleva el beneficio de este aumento de precio en vez del país importador (como en el caso de los aranceles). Por tanto los VERs suponen un mayor beneficio por unidad vendida para el exportador y un mayor coste que el sistema arancelario para el país importador.

Estructura de precios; existen normalmente diferentes gamas de un mismo producto exportado y por tanto diferentes calidades y precios. Suele ocurrir que, con la aplicación de un VER, los productos de baja calidad tienen un aumento de precio relativamente mayor que los productos de alta calidad. Por tanto, si la cantidad de producto a introducir en un mercado es limitada, se tenderá a introducir aquella de menor calidad que dará un mayor beneficio por unidad vendida. Esto es lo que se denomina "Trading Up". Se producirá una pérdida del poder adquisitivo de las personas de renta más baja.

Protección de la industria local; en los acuerdos bilaterales la protección es selectiva por país. Si en la industria que estamos tratando existiera un producto substitutivo procedente de un tercer país no sujeto a restricciones el mercado acabaría introduciendo la producción de aquel tercer país, menos competitiva (por tanto más cara) que la producción contra la que se protege, sin necesariamente centrarse en el consumo nacional.

Por otra parte, la producción importada en valor sigue siendo prácticamente constante por tanto quedará la misma renta para gastar en la producción nacional. Entonces el crecimiento de esta industria será probablemente compensado con el decrecimiento de otra industria nacional. Provocará un aumento de empleo en la industria protegida pero no en la industria contemplada globalmente.

En este sentido no es justificable el uso de los acuerdos de autolimitación como mecanismo para evitar los costes de ajuste. Los productores interiores quizá obtendrán ciertos beneficios, pero no hay que olvidar que una gran parte de éstos se los llevarán los exportadores con su mayor precio por unidad vendida.

El mercado Interno; cuando el sector industrial protegido esté formado por un grupo de empresas que compitan entre ellas, la producción aumentará pero también los precios al haber subido el precio de las importaciones. Pero si la producción nacional es monopolística o la forman unos pocos productores que han pactado, entonces los precios podrán subir aún más y se tenderá a reducir la producción interna. Todo esto va en contra de los intereses del consumidor final.

El efecto negativo mayor de la aplicación de un VER, como el de toda medida protectora, es la pérdida del poder adquisitivo del consumidor final, que es al fin y al cabo el que paga un coste exagerado de la producción nacional.

## **B) POLÍTICOS**

Para los gobiernos resulta atractivo tanto el hecho de que los Acuerdos de Autolimitación permitan una protección discriminada como su falta de transparencia. En cualquier caso, el ajuste económico es el argumento político más utilizado para justificar la existencia de VERs.

### **III.2. LA EXISTENCIA DE LOS VERs EN EL COMERCIO MUNDIAL**

Es difícil establecer una lista completa de los Acuerdos de Autolimitación establecidos entre los países miembros del GATT debido principalmente al oscurantismo que rodea este tipo de acuerdos así como al hecho de que muchos de ellos se establecen entre industrias y no entre gobiernos y aunque en muchas ocasiones los gobiernos conocen y apoyan dichos acuerdos no lo reconocen públicamente por razones obvias.

Ya en 1980 se consideraba que más de un 10% del comercio mundial estaba regido por VERs. Especialmente en el sector textil, vestido, acero, automóviles y electrónica.

Esta medida de protección comercial es sobre todo utilizada por los Estados Unidos y la Unión Europea. La Unión Europea a participado como tal en muchos de ellos (especialmente en sus relaciones comerciales con Japón). Los países de la Unión han recurrido también aisladamente en la concertación de VERs, especialmente Gran Bretaña.

En general los países en desarrollo tienen mayor facilidad y flexibilidad a la hora de adoptar medidas de salvaguardia que los países desarrollados por lo que intervienen menos como parte activa en la firma de estos acuerdos. Esto se debe a la existencia del Artículo XVIII y a la parte IV del Acuerdo. También porque



han negociado pocas concesiones tarifarias en el GATT, por tanto tienen menos necesidad, en principio, de acudir a dichas medidas. Utilizan más las cuotas y licencias basándose en el Artículo XVIII mientras que en los países desarrollados se utiliza más el anti-dumping y los VERs.

## ALGUNOS EJEMPLOS

1) El caso más conocido fue el VER de 1983-86 entre la Comunidad Europea y Japón en materia de cintas de video (Video Cassette Records, VCRs) en un momento en el que ni las cantidades ni la diversidad de dicho mercado eran en realidad previsibles. Se negoció, tras la amenaza de aplicar derechos anti-dumping por parte de la Comunidad, tanto un precio mínimo para las entradas de producto japonés como cantidades variables a lo largo del tiempo. Este acuerdo se realizó para garantizar las ventas de Philips y Grundig sin embargo no se llegaron a conseguir los resultados esperados y no supuso la creación de empleo interior. Los precios de los aparatos de video japoneses exportados a la Comunidad Europea aumentaron en un 15% valor FOB.

Algunos estudios demuestran que no era evidente la existencia de dumping por parte de Japón y que aún de haberse dado éste, la Comunidad hubiera conseguido mayores beneficios con la aplicación de las medidas anti-dumping previstas en el GATT.

2) En 1986 Estados Unidos y Japón firmaron un acuerdo en materia de semiconductores que se podría calificar igualmente de acuerdo de autolimitación. Tanto la Comunidad Europea como otros terceros países acudieron al artículo XXXII del GATT para reclamar una solución de diferencias al estimar que dicho acuerdo afectaba a la Cláusula de Nación Más Favorecida y perjudicial para su comercio.

3) Otros ejemplos: Europa Occidental - Europa Oriental. Aluminio (1984). Estados Unidos firmó tanto con la Comunidad Europea como con Japón varios acuerdos de Autolimitación en materia de acero de los cuales el último fue con Japón en el año 1984 que duraría hasta 1989. Estados Unidos y Japón a finales de los años 70 firmaron un Acuerdo de Autolimitación en materia de televisores.

4) Aunque la Comisión de las Comunidades Europeas bajo la dirección del Consejo de Ministros es la responsable de las relaciones comerciales exteriores de los Doce, se han tomado muchas iniciativas individuales en forma de acuerdos bilaterales entre países miembros y no miembros (especialmente Japón). Entre ellos: Francia-Taiwan (1975, Champiñones en lata), Gran Bretaña-Japón (Coches), Gran Bretaña-Polonia, Checoslovaquia (1977, calzado de piel).

## IV. LAS CONCLUSIONES DE LA RONDA URUGUAY

Parece claro que al hablar de los acuerdos de autolimitación y el GATT hay que referirse a la Cláusula de Salvaguardia y que la reforma de ésta y su flexibilidad o rigidez son la pieza clave a la hora de plantearse la sobrevivencia de los VERs como práctica ordinaria de protección comercial. Se ha intentado durante cerca de quince años hacer una reforma de la Cláusula de Salvaguardia del GATT hasta que por fin se ha llegado a un acuerdo con la finalización de la Ronda Uruguay. Ya en la Ronda Tokio se intentó llegar a un acuerdo sin éxito, sobre todo debido a los distintos puntos de vista sobre el tema de la discriminación. La Comunidad Europea siempre ha sido favorable a la discriminación por país a la hora de aplicar la Cláusula de Salvaguardia mientras que los países en vías de desarrollo rechazan dicha postura. Durante el desarrollo de la Ronda Uruguay se propusieron alternativas a ambas posturas:

- Estados Unidos propuso la fórmula del "double track" por la que se podrían establecer acuerdos bilaterales siempre que éstos no perjudicaran a un tercero.
- Brasil propuso que ante una situación comercial perjudicial para la industria nacional se aumentarían los

aranceles de manera global e indiscriminadamente.

Otro intento fallido tuvo lugar durante el encuentro ministerial del GATT en Ginebra en Noviembre de 1982. Al menos, se llegó a un entendimiento sobre lo que implicaba una medida de salvaguardia (transparencia, la definición de daño-grave, naturaleza temporal, progresiva eliminación, compensación, vigilancia)

Los VERs en la práctica se utilizan como medida de protección comercial fundamentalmente aunque también cumplen una función de defensa comercial y de hecho se constituyen como medida alternativa a la aplicación de los instrumentos de defensa comercial. En el GATT existen por una parte las medidas establecidas contra el comercio leal (artículo XIX) y por otra las establecidas contra las prácticas comerciales desleales (anti-dumping, derechos de compensación). Quizá sería interesante que la nueva Cláusula de Salvaguardia comenzara a ser un instrumento que se utilizara no sólo para la protección sino también para la defensa.

Al finalizar la Ronda Uruguay el pasado 15 de Diciembre se ha llegado a una conclusión sobre un nuevo **Acuerdo de Salvaguardias** que introduce puntos que presentan gran novedad y que mejorarán significativamente la transparencia y competencia en el comercio mundial. A nuestro entender los puntos claves son:

Creación de un Comité de Salvaguardias, previsto en el artículo VIII del Acuerdo, del que podrán formar parte todos los países miembros que así lo deseen. Su función será principalmente vigilar estrictamente el cumplimiento del Acuerdo (de oficio y a petición de países interesados), asesorar y ayudar a los miembros que lo soliciten.

A este Comité se le notificará, según el artículo VII, cualquier iniciativa basada en la Cláusula de Salvaguardia.

Prohibición de los Acuerdos de Autolimitación. El Acuerdo, en su artículo VI, párrafo 22b hace mención expresa de la prohibición de cualquier tipo de medida tendente a limitar exportaciones, importaciones o vigilar precios, sea ésta unilateral o fruto de un acuerdo. En este sentido, y según el párrafo 23, los miembros interesados presentarán al Comité de Salvaguardias, a más tardar 180 días después de la entrada en vigor del Acuerdo, calendarios de eliminación progresiva de dichas medidas en un plazo no superior a cuatro años. Este periodo transitorio se excepciona en el caso del acuerdo de autolimitación en materia de vehículos de transporte entre la Comunidad Europea y Japón que se resolverá definitivamente el 31 de diciembre de 1999.

Por otra parte, el párrafo 24 prohíbe a los gobiernos el mantenimiento, adopción o apoyo al establecimiento de acuerdos de autolimitación por parte de empresas públicas o privadas.

Carácter temporal de las medidas de salvaguardia. Hasta ahora, y si bien las medidas de salvaguardia se consideraban temporales, no existía una regulación estricta en cuanto al tiempo de duración de las mismas. El presente Acuerdo de Salvaguardias establece un periodo máximo de duración de cuatro años. Sin embargo, se podrá conceder una prórroga cuando su aplicación se vea justificada; en este caso, la duración máxima, entre periodo de aplicación inicial y prórroga será de ocho años.

Las medidas serán además liberalizadas progresivamente y no se podrá volver a aplicar una medida de salvaguardia hasta que no hayan cumplido al menos dos años desde que se dejó de aplicar la anterior (con la única excepción de medidas de duración no superior a 180 días siempre que haya transcurrido al menos un año y no se hayan aplicado salvaguardias más de dos veces a dicho producto en el plazo de cinco años).

Las medidas de salvaguardia provisionales con carácter de urgencia no excederán de 200 días y consistirán siempre en aumento de los aranceles.

Clarificación de términos. El presente acuerdo exige que sólo se apliquen medidas de salvaguardia en cuanto sea necesario para prevenir o reparar un perjuicio grave y facilitar el reajuste. Define lo que se considera "perjuicio grave" así como "rama de producción nacional" y establece la necesidad de una investigación al respecto que determine la relación causa-efecto.

Diferenciación por países en casos extremos. Al producirse una restricción de las importaciones, el país importador podrá llegar a un acuerdo con los miembros interesados para repartir proporcionalmente dicho contingente. En caso de no llegar a un acuerdo se basará en las proporciones de periodos de importación anteriores que sean representativos. Si el país importador prueba que son las importaciones procedentes de un determinado país miembro las que amenazan causar daño grave a su industria puede apartarse de lo anterior siempre que lo haga en condiciones equitativas para todos los proveedores y por el periodo mínimo imprescindible no saliéndose de los límites establecidos en el Acuerdo.(artículo II)

En este caso la legislación parece dejar una puerta abierta a la discriminación que es altamente ambigua ya que la permite a la vez que exige la aplicación de medidas equitativas. En cualquier caso se puede prever que los países serán capaces, en caso de necesidad, de probar que las importaciones de un determinado Estado Miembro son las que causan o amenazan causar daño grave y que una limitación de las importaciones de dicho Estado puede ser equitativa basándose en periodos de importación anteriores, en el tamaño del país, población, PIB, o cualquier otro dato que les sea favorable.

Transparencia. Toda medida de salvaguardia sólo podrá ser aplicada una vez hecha pública en consonancia con el Artículo X del GATT. (párrafo 3a, artículo II)

Las compensaciones comerciales se mantienen ya que se establece que se concederán concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes a los países afectados por dichas medidas de acuerdo con el GATT. Estas deberán ser aprobadas por el Consejo del Comercio de Mercancías según el artículo III.

Excepciones para los países en desarrollo miembros. Se prohíbe la aplicación de las medidas de protección o defensa previstas en la Cláusula de Salvaguarda a un producto originario de un país en desarrollo siempre y cuando la importación de dicho producto no exceda del 3% sobre la importación total de dicho producto y el total importado de países en desarrollo miembros con una participación inferior al 3% no exceda del 9% del total (artículo IV)

## **V. COMENTARIOS FINALES**

Los acuerdos de autolimitación son una clara prueba de las limitaciones del GATT en materia de salvaguardias que anima a los países miembros a buscar soluciones fuera del Acuerdo. Estas soluciones, sin embargo, además de ser contrarias al GATT, no está claro que sean las más convenientes para el comercio mundial, ni siquiera para el país importador desde un punto de vista económico. La incógnita está en si el nuevo Acuerdo de Salvaguardias conseguirá realmente eliminar este tipo de acuerdos en la oscuridad y si las medidas que propone serán válidas para resolver los problemas que se presentan en el Comercio Internacional.

El nuevo texto se muestra firme al prohibir todo tipo de acuerdos bilaterales que limiten el comercio y en este sentido la creación del Comité de Salvaguardias será decisiva. Ahora sólo nos queda esperar que todos los acuerdos de autolimitación se hagan transparentes y se presenten los calendarios adecuados para su eliminación progresiva.

Esta nueva salvaguardia se presenta un tanto revolucionaria, más rígida y quizá más efectiva en la definición de perjuicio-grave, la obligación de probar causalidad, y la transparencia. A su vez, se presenta más flexible en cuanto a lo que se refiere a diferenciación por país puesto que establece la posibilidad de pactar el contingente proporcionalmente e incluso acepta una posible excepción a dicha negociación de las cuotas con la condición de cumplir con los requisitos de importación desproporcionada y justificación y exigiendo únicamente la equidad y la limitación en el tiempo. En mi opinión se trata de una puerta abierta a la discriminación que, por supuesto, y estando en el ámbito del GATT, no se reconoce expresamente. Por otra parte, la limitación temporal tal y como se plantea es fácilmente evitable si uno se acoge a la cantidad de excepciones, prórrogas y medidas provisionales que se aceptan. Esta flexibilidad, sin embargo, puede permitir creer más fielmente en el funcionamiento del sistema y en la futura rescisión de los VERs. Quizá serán sustituidos por medidas de salvaguardia tomadas arbitrariamente, por largos espacios de tiempo y algo discriminatorias pero al menos serán conocidas y controladas por el Comité de Salvaguardias y existirá mayor transparencia en el Comercio Mundial.

En este sentido, pienso que el nuevo Acuerdo de Salvaguardias ha sido un paso adelante en la lucha por conseguir un comercio internacional libre. Creo que su mayor éxito está en haber permitido un proteccionismo que puede evitar el multilateralismo en ocasiones extremas; creo que hay que seguir luchando, no obstante, por un libre-cambio a escala mundial pero a la vista de los acuerdos multilaterales que se han constituido en los últimos años veo más válido un cierto bilateralismo conocido que un sistema librecambista mundial fracasado que llevaría a considerar el GATT como una figura mítica.

## **VI. DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA**

Acta final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, 15 de Diciembre, 1993.

BRENTON, Paul A. y WINTERS, L. Alan (1993) "Voluntary export restraints and rationing: UK leather footwear imports from Eastern Europe", Journal of International Economics, Volume 34, n\_ 3/4, mayo, pp. 289-308.

HINDLEY, Brian (1986) "EC Imports of VCRs from Japan. A Costly Precedent", Journal of World Trade Law, marzo-abril, pp. 168-184.

HINDLEY, Brian y GREENAWAY, David (19 ) "Protecting Industries by Voluntary Export Restraint", What Britain pays for VERS, Trade policy research centre, London, pp. 1-28.

JACKSON, John J. (1969) "World Trade and the Law of the GATT". Ed. The Bobbs-Merrill Company, INC., EEUU.

KLEEN, P. (1989) "The safeguard Issue in the Uruguay Round-A Comprehensive Approach", Journal of World Trade, Vol. 23, n\_5, Octubre, pp. 73-91.

KOULEN, Mark (1988) "Potential Anti-Trust Liability of Exporters Participating in Various Forms of Export Restraint Arrangements", The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations. Legal and Economic Problems, Ed. E.U. Petersman & M. Hilf, Kluwer and Taxation Publishers, Deventer (Holanda).

MATSUSHITA, Mitsuo (1998) "Coordinating International Trade with Competition Policies", The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations. Legal and Economic Problems, Ed. E.U. Petersman & M. Hilf,

Klower and Taxation Publishers, Deventer (Holanda).

NEHMÉ, Claude (1993) "Le GATT et les grands accords commerciaux mondiaux", Les Éditions d'Organisation, junio, Paris.

PREUSSE, Heinz Gert (1991) "Voluntary Export Restraints-An Effective Means Against a Spread of Neo-Protectionism", Journal of World Trade Law, Vol, 25, n\_2, Abril, pp. 5-17.

SCHLOEGL, Herwig (1988) "Trade and Competition Policy Aspects of VERs: A Comment", The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations. Legal and Economic Problems, Ed. E.U. Petersman & M. Hilf, Klower and Taxation Publishers, Deventer (Holanda)..

Texto del Acuerdo General. GATT, 1969.

VÖLKER y otros (1987) "Protectionism and the European Community", Ed. Kluwer, Deventer, Holanda.