



## Salvaguardias

Eduardo José Sánchez Sierra  
Director de investigaciones, ICP

### Resumen ejecutivo:

Por el sólo hecho de que en un escenario de apertura comercial las salvaguardias sean el único mecanismo de defensa comercial que existe dentro de un esquema de libre competencia, la discrecionalidad en su uso es de vital importancia para un país como Colombia. En consecuencia, la subdirección de Prácticas Comerciales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se ha convertido, en estricto sentido, en una de las principales oficinas del gobierno colombiano que apoya la búsqueda de un equilibrio que permita satisfacer las demandas internas en busca de protección y al mismo tiempo, garantice la solidez de la estrategia de internacionalización comercial del país.

La capacidad del país de guardar cierto grado de discrecionalidad respecto a la imposición de salvaguardias, y de los criterios técnicos que se usen para establecerlas, depende en gran medida de la capacidad para insertarse en el escenario internacional sin dejar de atender demandas internas que pueden poner en peligro dicha estrategia.

Uno de los temas más sensibles para los países al momento de firmar un tratado comercial, es el de la defensa comercial, es decir, la capacidad de un país para aplicar medidas que le permitan proteger sus productos ante la entrada masiva de bienes que pueden poner en peligro la producción nacional. Esto es de especial relevancia para el gobierno de turno, pues los instrumentos de defensa comercial son una especie de válvula de presión que permite responder a las demandas sociales de uno o varios sectores que pueden sentirse perjudicados por un tratado de libre comercio y poner en peligro, no sólo la vigencia de dichos tratados, sino también la estabilidad política de una nación.

El presente documento busca, por un lado analizar la importancia de los instrumentos de defensa comercial, especialmente las salvaguardias, como mecanismos de amortiguación de impactos generados por los tratados de libre comercio, tanto en aspectos económicos como políticos; y por otro, estudiar desde un punto de vista práctico, como ha sido su desarrollo en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los problemas que allí se han generado, y la manera en que quedaron estructuradas en el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos.

## Defensa comercial

En general, son tres los mecanismos de defensa comercial:

- Medidas *antidumping*: el acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) autoriza a los gobiernos a adoptar medidas contra el *dumping*<sup>1</sup> cuando se ocasione un daño genuino (“importante”) a la rama de producción nacional competidora. Para poder adoptar esas medidas, el gobierno debe estar en la capacidad de demostrar la existencia del *dumping*, calcular su magnitud (cuánto más bajo es el precio de exportación en comparación con el precio en el mercado del país del exportador), y demostrar que está causando daño o amenaza causarlo.  
Por regla general, la medida *antidumping* consiste en aplicar un derecho de importación adicional a un producto determinado de un país exportador determinado para lograr que el precio de dicho producto se aproxime al “valor normal” o para suprimir el daño causado a la rama de producción nacional en el país importador. (OMC, 2007)
- Medidas compensatorias: acción adoptada por el país importador, generalmente bajo la forma de mayores derechos para compensar subsidios otorgados a los productores o exportadores en el país exportador. Son derechos adicionales establecidos por el país importador para compensar subsidios gubernamentales del país exportador cuando las importaciones subsidiadas causan daño material a la industria nacional de quien importa. (OEA, 2007)
- Salvaguardias: un miembro de la OMC puede restringir temporalmente las importaciones de un producto (adoptar medidas de “salvaguardia”) si las importaciones de ese producto han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan causar daño a una rama de la producción nacional. El daño causado debe ser grave. (OMC, 2007)

Las dos primeras medidas (*antidumping* y compensatorias), son disposiciones que cualquier país puede adoptar tras comprobar la existencia de prácticas desleales por parte de uno o varios países con los cuales comercia. De alguna manera, estas medidas son causadas por una interferencia, ya sea del productor o del gobierno, en los costos de producción de un bien.

Por su parte, las salvaguardias responden, a diferencia de las dos anteriores, a un daño en la producción nacional como consecuencia de la importación de un producto a su valor de mercado, sin que medie ningún tipo de práctica desleal.

En consecuencia, mientras las medidas *antidumping* y compensatorias cuentan con un carácter defensivo basado en el evidente incumplimiento por parte del país productor del bien exportador,

---

<sup>1</sup> Introducción de un producto al mercado de otro país a menos de su valor normal. En otras palabras, es vender mercancías en otro país a un precio menor al de la misma mercancía en el mercado del país exportador o vender el bien a un costo menor de producción.

las salvaguardias (sin entrar a discutir su legitimidad), se observan como una medida discriminatoria y proteccionista por parte del importador.

Desde esta perspectiva, la OMC ha tratado de reglamentar el tema buscando limitar el alcance de las salvaguardias, brindándole mayores garantías a los países productores sin desconocer el espíritu de la medida, evitando un colapso en la producción del bien en el país exportador, y en algunos casos, en su economía.

Durante la Ronda Uruguay de 1994 (en la que nació la OMC), se buscó precisar los alcances del artículo XIX del *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT), vigente desde 1947, con la intención de prohibir el creciente uso de medidas de "zona gris" (limitaciones voluntarias bilaterales de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada y medidas similares) y limitar las importaciones de determinados productos, las cuales no estaban reguladas por el GATT o cualquier otro tipo de acuerdo multilateral.

De acuerdo a la OMC (2007), las disposiciones se pueden resumir de la siguiente manera:

El Acuerdo sobre Salvaguardias (Acuerdo SG) establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia de conformidad con el artículo XIX del GATT. Las medidas de salvaguardia se definen como medidas "de urgencia" con respecto al aumento de las importaciones de determinados productos cuando esas importaciones hayan causado o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional del miembro importador. Esas medidas, que en general adoptan la forma de suspensión de concesiones u obligaciones, pueden consistir en restricciones cuantitativas de las importaciones o aumentos de los derechos por encima de los tipos consolidados. Constituyen pues, uno de los tres tipos de medidas especiales de protección del comercio (los otros dos son las medidas *antidumping* y las medidas compensatorias) a las que pueden recurrir los miembros de la OMC. Los principios rectores del acuerdo con respecto a las medidas de salvaguardia son los siguientes:

- Deberán ser temporales. Sólo podrán imponerse cuando se determine que las importaciones causan o amenazan causar un daño grave a una rama de producción nacional competidora, y se aplicarán generalmente de manera no selectiva (es decir, en régimen de la nación más favorecida -NMF-).
- Se liberalizarán progresivamente mientras estén en vigor. El miembro que las imponga deberá dar una compensación a los miembros cuyo comercio se vea afectado. Por consiguiente, las medidas de salvaguardia, a diferencia de las medidas *antidumping* y las medidas compensatorias, no requieren una determinación de práctica "desleal". Deben aplicarse, por regla general, en régimen NMF y deben ser "compensadas" por el miembro que las aplique.

En términos prácticos, lo que se quiso con el Acuerdo SG, fue por un lado, limitar los abusos que en materia comercial podían cometer los países, y por otro, garantizar que en caso de la legítima imposición de una salvaguardia, los países cobijados con la medida pudieran contar con elementos de juicio necesarios para juzgar la necesidad de dicha providencia y con una compensación suficiente que permitiera limitar los daños causados a la producción del país. Sin embargo, las salvaguardias más que una disposición eminentemente comercial, cuentan también

con elementos profundamente políticos que pueden servir, como lo mencionamos anteriormente, de amortiguadores políticos al momento de garantizar la estabilidad de un sistema, por medio de la satisfacción de demandas originadas al interior de los países.

Por lo tanto, de la manera en la que un TLC estructure dichas salvaguardias, depende a largo plazo, no sólo la vigencia de dicho acuerdo, sino también la capacidad de un país para estabilizarse políticamente.

## Comercio internacional y política doméstica

En un artículo titulado *“International trade and domestic politics: The domestic sources of international trade agreements and institutions”*, (Milner, Rosendorff y Mansfield, 2003), se hacen los siguientes comentarios sobre las salvaguardias y los acuerdos de libre comercio.

“El diseño de los acuerdos de libre comercio depende, entre otras cosas, de la política doméstica y su influencia en los TLC puede ser muy poderosa. Casi todos los acuerdos internacionales de libre comercio incluyen alguna forma de cláusula de salvaguardia, que permite a los países escapar a las obligaciones acordadas en los TLC. Esto a su vez erosiona tanto la credibilidad como el efecto “liberalizador” de los acuerdos de libre comercio. Sin embargo, también incrementan la flexibilidad del acuerdo añadiendo algún grado de discrecionalidad para los dirigentes políticos. Dicha flexibilidad, en virtud de la coyuntura doméstica, puede ser de gran ayuda para los líderes.

En consecuencia, las cláusulas de escape son un elemento esencial de los TLC cuando existe un alto grado de incertidumbre. Cuando los líderes políticos no pueden prever la extensión de las demandas domésticas por mayor protección, este tipo de cláusulas proveen la flexibilidad suficiente para negociar un acuerdo de comercio sin asumir costos políticos excesivamente elevados.

De igual manera, las salvaguardias pueden hacer que un TLC sea más fácil de negociar. Su flexibilidad permite a los países cuidarse de las posibles divisiones frente a las ganancias a largo plazo de los acuerdos. De hecho, sin estas cláusulas de escape, algunos acuerdos no podrían ser políticamente viables.

Sumado a lo anterior, las salvaguardias también ayudan a mantener la cooperación internacional sin sacrificar sus posiciones políticas domésticas. En consecuencia, se reducen los costos derivados de presiones contradictorias emanadas de los escenarios tanto domésticos como internacionales, ayudando a hacer más compatible la cooperación internacional con el manejo de la coyuntura interna.” (Traducción libre)

Como podemos ver las salvaguardias son un mecanismo de defensa comercial esencial en la estructuración de cualquier acuerdo de libre comercio. Brindan cierto grado de flexibilidad al acuerdo mismo, lo que a su vez puede contribuir a su permanencia a largo plazo, ya que en virtud de este mecanismo se pueden hacer excepciones al acuerdo sin violar los contenidos del mismo, es decir, sin deslegitimarlo. Así mismo, le dan más opciones a los gobernantes para responder a las demandas internas, sin incumplir con los propósitos del libre comercio.

Sin embargo, las bondades de las salvaguardias son tan grandes como sus desventajas, pues en virtud de una mala estructuración o del carácter proteccionista de los gobiernos de turno, pueden llevar a la crisis o incluso acabar con un acuerdo de libre comercio.

## Diplomacia y comercio

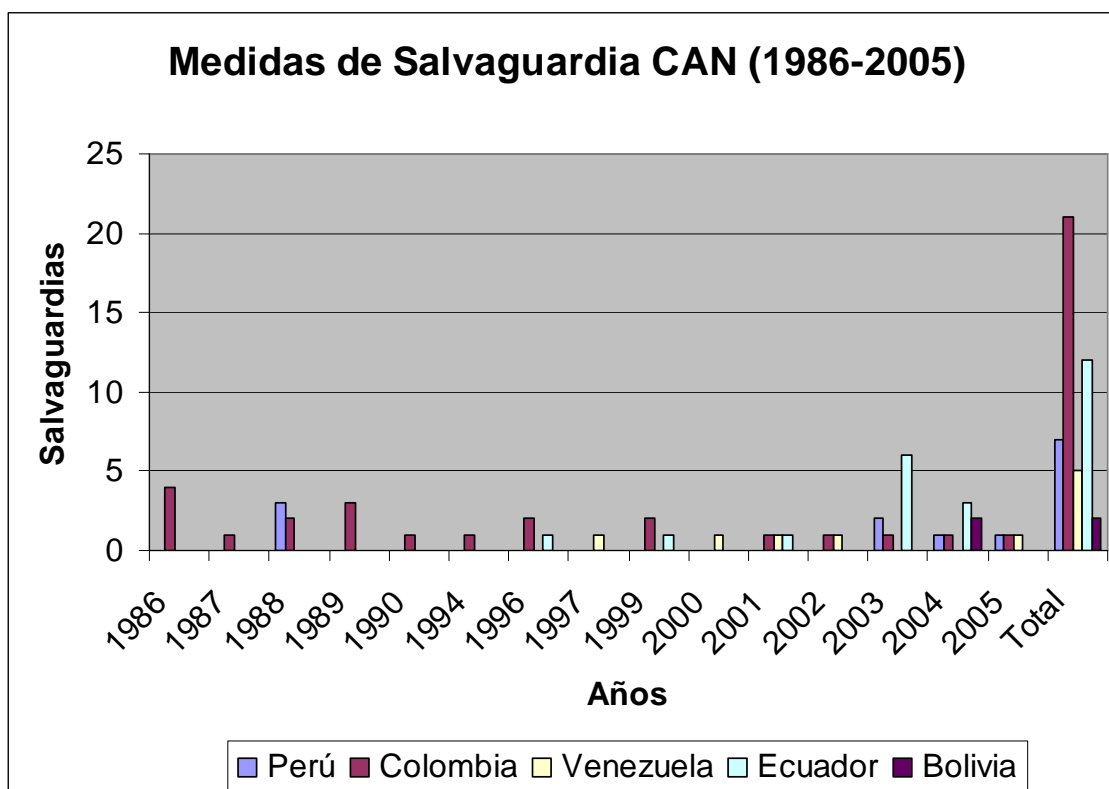
La CAN nos muestra la otra cara de la moneda: los problemas que tienen las salvaguardias para un TLC. Si bien en términos teóricos lo que se busca al establecer una salvaguardia es proteger la industria, su aplicación puede limitar el comercio sin subsanar los problemas que originaron la providencia.

De hecho, una mala estructuración del sistema puede prestarse para abusos por parte de los Estados signatarios, pues a través de este mecanismo se pueden presentar presiones de tipo político que poco o nada tienen que ver con la protección comercial como tal.

así pues, las salvaguardias, como se infiere del comportamiento de éstas dentro del sistema andino, pueden usarse para ejercer un grado de presión mayor del que se puede obtener por la vía diplomática, logrando en consecuencia una respuesta más favorable y rápida de los países sobre los cuales fue impuesta la salvaguardia, no sólo ante una diferencia de tipo comercial sino también política.

Como nos lo muestra el cuadro 1, desde 1986 hasta 2005 al interior de la Comunidad Andina se impusieron 47 medidas de salvaguardia, de las cuales 21 (44.6%), corresponden a medidas impuestas por Colombia.

Cuadro 1



Fuente: CAN

El espíritu de la norma sobre salvaguardias apunta, por un lado, a proteger la industria nacional de una amenaza grave, y por otro, a compensar a aquellos que se ven afectados por la medida. Sin embargo, en el caso de Colombia y de los otros países andinos, las medidas de salvaguardia fueron en muchos casos juzgadas como “injustificadas”, en gran medida porque de acuerdo a la Secretaría General de la Comunidad Andina, órgano encargado de conocer sobre la validez de las medidas de salvaguardia, se demostró que no ponían en peligro a la industria nacional.

Este tipo de abusos se ha prestado para disposiciones tan aberrantes como la imposición de medidas de salvaguardia por parte de Colombia a todas las importaciones procedentes de la CAN. Esto sucedió entre 1986, 1987, 1989 y 1999, años en los cuales Colombia impuso siete salvaguardias con la misma finalidad (cuatro de las cuales se impusieron en 1986). Esto es equivalente a aislar comercialmente a la Comunidad Andina sin perder la capacidad de seguir exportando preferencialmente a los mismos países, situación que a todas luces es injusta con los demás países e increíblemente proteccionista con la industria local.

Sumado a lo anterior, otro interesante caso de uso injustificado de las salvaguardias es el del arroz, donde en el mismo período (1986 – 2005) se presentaron cinco medidas de salvaguardia, la primera impuesta en 1996 y la última, de acuerdo a los registros de la CAN, en 2005. Esto significa que cada cinco años en promedio, el país ha buscado mediante salvaguardias incumplir de alguna forma lo acordado al interior de la CAN respecto a la comercialización de arroz.

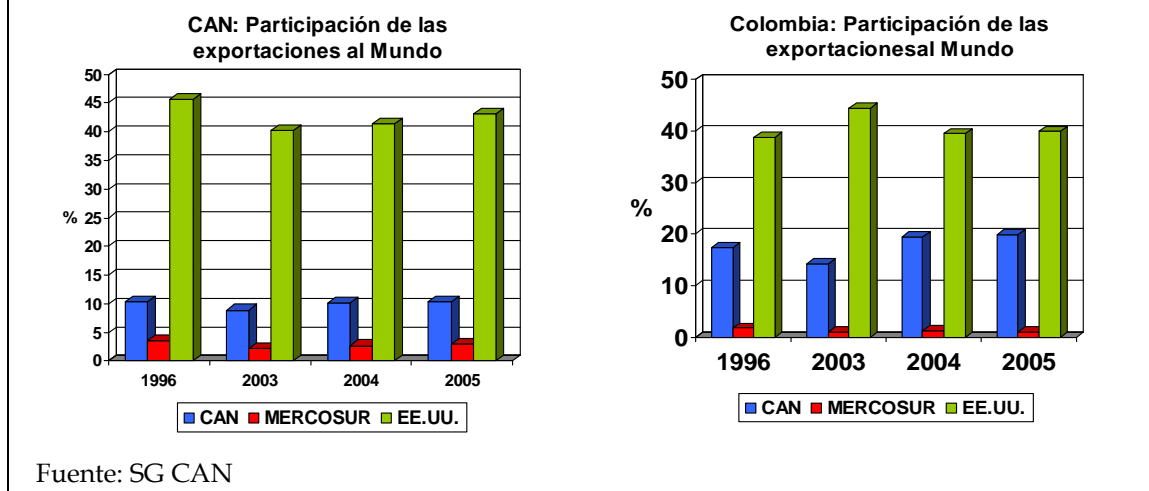
Los anteriores ejemplos son de gran importancia debido a que los afectados con este tipo de medidas son países del área que ejercen medidas similares como retaliación, lo que a su vez le quita valor al acuerdo comercial, deslegitimándolo y desestimulando su uso como mecanismo de integración política y comercial. Esta situación ha hecho que Colombia no sea vista como un aliado confiable en términos económicos, ni políticos.

En este orden de ideas, cabe preguntarse si la razón de ser de las salvaguardias es proteger la industria de un país durante un periodo determinado, de modo que la industria interna pueda ajustarse a las circunstancias y competir libremente en calidad y precios, y ¿por qué en el caso de los países andinos y especialmente Colombia, ha sucedido exactamente lo contrario?

El caso del arroz es bastante significativo pues es el clásico ejemplo de un proteccionismo desmedido donde las salvaguardias, en lugar de proteger un sector para hacerlo competitivo, lo volvieron dependiente. No es lógico proteger durante un período de casi 20 años, un sector para que en lugar de modernizarse y hacerse más competitivo, termine por depender en su totalidad de la protección del gobierno colombiano mediante salvaguardias y aranceles. En términos de relación costo-beneficio, ¿qué es más valioso para el país, un sector o un mercado?

Como podemos ver en el caso de la CAN, la imposición de salvaguardias no sólo no ayudó al acuerdo en sí mismo, sino que tampoco contribuyó comercialmente a los países. Como podemos observar en el cuadro 2, el incremento de las exportaciones de la CAN al resto del mundo se ha mantenido estable en los últimos diez años. De igual manera, las exportaciones intracomunitarias de Colombia tampoco han variado sustancialmente.

Cuadro 2

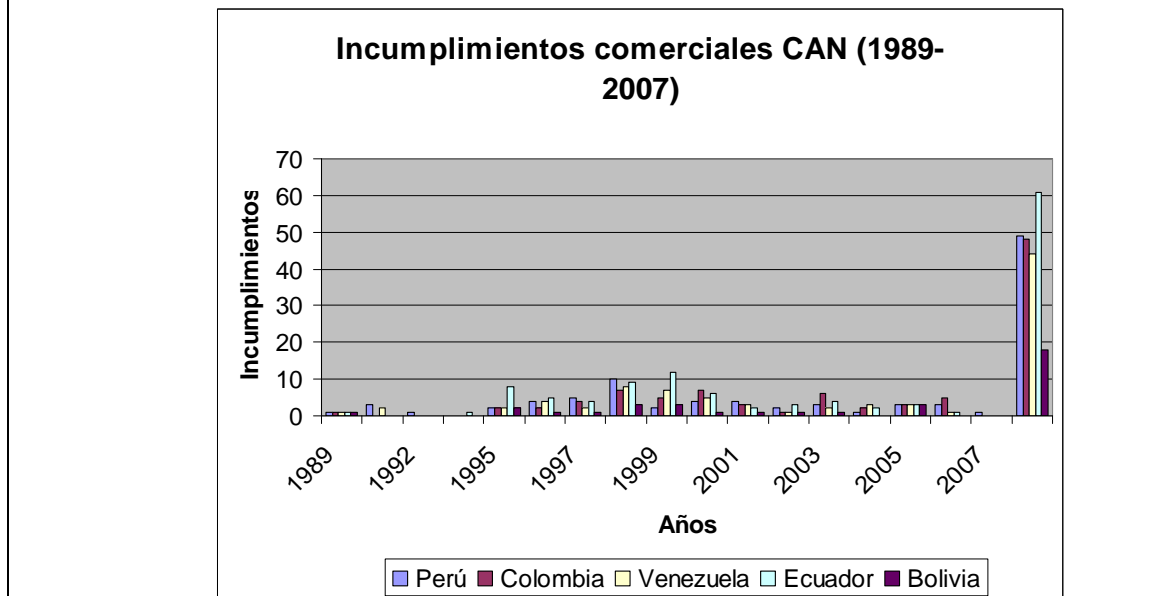


Sin duda, los costos generados por este tipo de actuaciones son mucho mayores a lo que se puede perder por la poca competitividad de un solo producto.

El gran problema que ha tenido la CAN es que los países no respetan lo firmado por ellos mismos (ver Cuadro 3) y no tienen los incentivos para pensarlo muy bien antes de imponer una salvaguardia. En términos generales, la OMC exige que una medida de este tipo sea temporal, este justificada y compense al país afectado. En el caso de la CAN, no existe compensación y si bien tanto la temporalidad, como la justificación, hacen parte de la legislación, cualquier país puede incumplir sin que los costos sean muy altos.

Estos incumplimientos reiterados, deja a los países que hacen parte del acuerdo sólo un camino válido: el establecimiento de medidas de hecho. Es decir, establecer otra salvaguardia como retaliación, lo que en consecuencia lleva a una espiral imparable de retaliaciones mutuas que claramente terminan por acabar o poner en crisis un acuerdo, tal como ha venido sucediendo en la CAN.

Cuadro 3



El elemento clave en la imposición de medidas de salvaguardia parece ser entonces la imposición de compensaciones al país productor. Si el país importador observa que en términos económicos hay mucho que perder, seguramente va a usar la salvaguardia cuando realmente se necesite. Este es un elemento que los países de la CAN deberían considerar si su intención es fortalecerse tanto en términos de sus relaciones intra y extracomunitarias.

Estados Unidos parece haber entendido esta situación y, en consecuencia, ha negociado en todos sus TLC con otros países, medidas de salvaguardia que exigen compensación y que van más allá en términos de lo acordado en el marco de la OMC, en especial a lo relacionado con los plazos para establecer una medida de este tipo. De acuerdo al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Ardila, 2006), para el caso del TLC con Colombia las salvaguardias tienen las siguientes particularidades:

- **DISPARADOR DE LA SALVAGUARDIA:** reducción o eliminación de los aranceles.
- **VIGENCIA:** período de transición.
- **CONDICIONES DE APLICACIÓN:** incremento de importaciones, y condiciones tales que causen o amenacen causar daño grave a la rama de producción nacional de productos similares o directamente competidores.
- **NATURALEZA DE LAS MEDIDAS:** arancelarias.
- **DURACIÓN DE LAS MEDIDAS:** dos años prorrogables por dos años adicionales.
- **NO REAPLICACION DE SALVAGUARDIAS.**
- **LIBERALIZACION PROGRESIVA:** para medidas con duración menor a un año.
- **RESTABLECIMIENTO DEL ARANCEL:** regresar al programa de desgravación ó definir un nuevo programa.
- **COMPENSACIONES:** al país exportador acordadas mediante consultas. Tendrán efectos equivalentes en el comercio o con relación al valor de los impuestos adicionales que se generarán a partir de la medida de salvaguardia.
- **PROCEDIMIENTOS:** remisión a las reglas del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC
- **DERECHO DE DEFENSA:** notificaciones y consultas.
- **EXCLUSION SALVAGUARDIAS OMC:** cuando las exportaciones nacionales no son causa sustancial de daño grave o amenaza del mismo.
- **EXCLUSION POR MINIMIS:** cuando las exportaciones nacionales son insignificantes (menos de 3% individual y 9% acumulado).
- **NO SIMULTANEIDAD DE SALVAGUARDIAS:** salvaguardias OMC/Salvaguardias TLC.

En términos prácticos, la aplicación de las salvaguardias en el TLC entre Colombia y Estados Unidos son por mucho más estrictas a las que viene utilizando Colombia en la CAN, lo que a su vez contribuye a eliminar los efectos nocivos que anteriormente expusieron en el caso de la CAN. Elementos como las compensaciones, las cuales deben equivaler a un monto similar al cálculo de la pérdida por la aplicación de la salvaguardia; la duración de las medidas, que no deben ser superiores a dos años, prorrogables por otros dos bajo investigación previa de la autoridad

competente (para el caso de Colombia, la Subdirección de Prácticas Comerciales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), y la no reaplicación de salvaguardias, es decir la imposibilidad de imponer una nueva salvaguardia al mismo producto, son sin duda factores claves para contribuir al buen uso de esta herramienta de defensa comercial, sin menoscabar el espíritu del tratado.

Sin embargo, así como el tratado arroja elementos que contribuyen a su buen desarrollo y de igual manera ayudan a Colombia a crear un mejor precedente en cuanto a sus relaciones comerciales con otros países, también hay provisiones que pueden generarle problemas a largo plazo al país, específicamente las que corresponden a la vigencia de las salvaguardias.

El tratado contempla que las salvaguardias sólo pueden ser aplicadas durante el período de transición del mismo, lo que significa que tanto Colombia como Estados Unidos sólo podrán invocar una medida de salvaguardia en “el periodo de 10 años que comienza en la fecha de entrada en vigor de este acuerdo, con excepción de cualquier mercancía para la cual la Lista del Anexo 2.3 (eliminación arancelaria) de la parte que aplica la medida, establezca que ésta deba eliminar sus aranceles sobre esa mercancía en un periodo superior a 10 años, el **periodo de transición** significa el periodo de eliminación arancelaria para esa mercancía señalado en dicha Lista.” (TLC Colombia - Estados Unidos, capítulo octavo: Defensa comercial, artículo 8.9: definiciones, 2006).

Entre los productos del anexo 2.3 que cuentan con un plazo superior a diez años, están algunos productos agropecuarios, específicamente el arroz (19 años) y cuartos traseros de pollo (18 años). De igual manera, los productos textiles también cuentan con una “salvaguardia textil” especial.

El hecho que Colombia siendo una economía en desarrollo, esté limitada en tiempo a la imposición de salvaguardias, implica que pasado el período de transición, la economía del país va a perder el único instrumento de defensa comercial válido ante un colapso de una parte o la totalidad de su economía. En otras palabras, pasados diez años (con algunas excepciones) la economía colombiana va a estar a merced de la de Estados Unidos, sin ninguna posibilidad de proteger su economía interna. Esto de igual forma tiene implicaciones políticas, pues ante el impedimento de proteger su economía con este mecanismo, tampoco va a existir la posibilidad de usar esta cláusula de escape para satisfacer demandas internas, lo que a su vez puede producir inestabilidad política y en el escenario más extremo, el colapso del sistema. En consecuencia, es necesario hacer una evaluación más profunda de las implicaciones de la cláusula de vigencia de las salvaguardias en el tratado, pues en estricto derecho, se está limitando una potestad sobre la cual los países (tanto Colombia como Estados Unidos) deberían tener mayor autonomía, con miras a mantener la estabilidad macroeconómica y política.

Por último, vale la pena mencionar que en términos prácticos la aplicación de dichas cláusulas sólo le va a corresponder a Colombia, pues dado el tamaño de las economías es muy difícil pensar que Estados Unidos imponga una salvaguardia a un producto colombiano que alcance más del tres por ciento de las importaciones totales de un producto específico a dicho país (exclusión por MINIMIS).

## Conclusiones

Para un país como Colombia, la discrecionalidad en el uso de las salvaguardias es de vital importancia por el solo hecho de que en un escenario de apertura comercial, es el único mecanismo de defensa comercial que existe dentro de un esquema de libre competencia. En consecuencia, la Subdirección de Prácticas Comerciales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se convierte en estricto sentido, en una de las principales oficinas del gobierno colombiano en la búsqueda de un equilibrio que permita satisfacer las demandas internas en busca de protección y al mismo tiempo garantice que la estrategia de internacionalización comercial del país sea sólida.

Dentro de este esquema, y basándonos en las actuaciones de Colombia al interior de la CAN, se hace urgente una revisión de los procedimientos que llevan a dicha oficina a declarar una salvaguardia. Como se vio en el caso del arroz, dicha imposición de salvaguardias no obedece a la existencia de una verdadera amenaza, ya que como lo mencionó en varias oportunidades la Secretaria General de la Comunidad Andina -órgano encargado de juzgar la validez de las salvaguardias en la CAN-, en la mayoría de casos, las importaciones de arroz por parte de Colombia, no fueron en la mayoría de los casos superiores al 3% mínimo exigido para la imposición de dichas salvaguardias (exclusión por MINIMIS). Lo que hace suponer que las actuaciones de la Subdirección de Prácticas Comerciales, más que a criterios técnicos, parecen obedecer a criterios políticos y a la excesiva influencia de algunos gremios nacionales. Esto a su vez, pone en peligro la vigencia de los acuerdos comerciales presentes y futuros de Colombia con otros países, y además lo deslegitima tanto en términos comerciales como políticos.

Por otro lado, en la medida que Estados Unidos es el principal socio comercial de Colombia, la entrada en vigor de la cláusula de vigencia de las salvaguardias merece mucha atención, pues como ya se mencionó, se necesita una estrategia que permita contrarrestar a largo plazo los costos políticos que se asumen por la imposibilidad de aplicar salvaguardias diez años después de haber entrado en vigencia el TLC con Estados Unidos. En este caso, las políticas encaminadas a aumentar la productividad adquieren especial relevancia. Sin embargo, existen elementos de coyuntura externa como las tasas de cambio, el comportamiento de algunos *commodities* e inclusive las tasas de interés externa, que quedan en el aire y que van a tener mayor impacto en la economía colombiana en el largo plazo.

De la capacidad del país de guardar un cierto grado de discrecionalidad respecto a la imposición de salvaguardias y de los criterios técnicos que se usen para establecerlas, depende en gran medida la capacidad del país de insertarse en el escenario internacional sin dejar de atender a demandas internas que pueden poner en peligro dicha estrategia.

