

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
MAESTRIA EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

**Relación entre multilateralismo y regionalismo desde la perspectiva de
la solución de controversias: la experiencia de la CAN y la OMC en
materia de salvaguardias comerciales**

Alumna: Carolina Lourdes Rodríguez Aguilera

Tutora: Doctora Sandra Negro

Trabajo de investigación para optar al título de Magister en Estudios
Internacionales

Buenos Aires, 12 de noviembre de 2007

A mi hijo, Daniel Ignacio,

A mami,

A mi hermana Lourdes,

A Luis Ernesto,

En memoria de mi abuela Úrsula,

Mi agradecimiento a la Doctora Sandra Negro

AGRADECIMIENTOS

A la Doctora Sandra Negro, por su dedicación en este trabajo,

Al Doctor Carlos Correa, por leer el primer ensayo que proponía la idea desarrollada en esta investigación, y recomendarme la valiosa colaboración de la Doctora Sandra,

A Luis Ernesto Rodríguez por su apoyo infinito,

RESUMEN

La propuesta de indagar acerca de la “Relación entre multilateralismo y regionalismo desde la perspectiva de la solución de controversias: la experiencia de la Comunidad Andina (CAN) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) en materia de salvaguardias comerciales”, es un tema de mucho interés, que refleja una realidad compleja en el escenario comercial internacional, como son las interacciones que se están dando entre iniciativas regionales y multilaterales en materia comercial, que son objeto de profundos debates en los más diversos escenarios.

Este trabajo se centrará en el estudio de esas relaciones, a partir de las respuestas que se han ido produciendo desde el sistema de solución de controversias andino y el sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio. La posibilidad de analizar un modelo de integración económica regional conjuntamente con la perspectiva multilateral, representa una propuesta que puede enriquecer el estudio de las relaciones económicas internacionales. Sin embargo, se advierte que esta parcela de estudio, no agota las diversas posibilidades de interacciones que pueden darse, así como también, se reconoce, que el enfoque de este trabajo ha sido fundamentalmente jurídico, en un área específica, como las salvaguardias.

PALABRAS CLAVE: Regionalismo; Multilateralismo; Integración Económica Regional; Sistema Andino de Integración; Solución de Controversias Andino; Ordenamiento Jurídico Comunitario Andino; Entendimiento de Solución de Diferencias multilateral; Medidas de Salvaguardia Comerciales; Restricciones y Gravámenes al comercio.

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I. INTERACCIÓN ENTRE REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO	15
a) Sobre el Regionalismo.....	17
b) Sobre la Integración Económica Regional.....	19
c) Sobre las Modalidades Institucionales de la Integración.....	22
d) Sobre el Multilateralismo.....	23
e) Sobre las Medidas de Salvaguardia:	26
e.1) La Salvaguardia regional andina.....	27
e.2) La Salvaguardia multilateral (OMC).....	28
e.3) Opciones regional y multilateral en materia de salvaguardias comerciales.....	31
CAPÍTULO II. INSTITUCIONALIDAD ANDINA	32
1. Breve Reseña. Hacia el Sistema Andino de Integración (SAI).....	33
2. Sobre el ordenamiento jurídico andino.....	36
2.1. Características del ordenamiento jurídico comunitario andino.....	38
a) Aplicación inmediata y efecto directo.....	38
b) Preeminencia o supremacía	40
CAPÍTULO III. SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE LA COMUNIDAD ANDINA	44
1. Fase precontenciosa. Secretaría General de la Comunidad Andina.....	45
a) Sobre las restricciones y gravámenes al comercio.....	47
b) Sobre las salvaguardias.....	48
2. Fase Judicial. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Principales acciones.....	51

3. Exposición de caso en la Comunidad Andina. Relación entre la medida de salvaguardia regional andina y la salvaguardia multilateral.....	54
3.1. Breve reseña	54
3.2. Procedimientos Administrativos iniciados en la Secretaría General de la Comunidad Andina.....	55
4. Consideraciones sobre la controversia entre norma regional y multilateral.....	59

CAPÍTULO IV. BREVE APROXIMACIÓN AL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. EXPERIENCIA EN MATERIA DE SALVAGUARDIA COMERCIAL.....61

1. Breve explicación sobre el funcionamiento del mecanismo de solución de diferencias de la OMC.....	62
2. Presentación de casos en materia de salvaguardia comercial.....	66
a) Informe del Órgano de Apelación, Argentina- Medidas de Salvaguardia impuestas a las importaciones de Calzado, identificado como WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, AB-1999-7.....	66
b) 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, identificado como WT/DS202/AB/R, de 15 de febrero de 2002, AB-2001-9.....	70
c) Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Medidas de Salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero, identificado como WT/DS259/AB/R, de 10 de noviembre de 2003, AB-2003-3.....	74

CONCLUSIONES.....77

BIBLIOGRAFÍA.....85

INTRODUCCIÓN

La conducta de los Estados a través de su participación simultánea en Acuerdos Subregionales de Integración y en Acuerdos Multilaterales de Comercio merece especial atención como objeto de estudio. Como se sabe el sistema multilateral del comercio ha garantizado la existencia de los acuerdos comerciales regionales como excepción a la cláusula de la nación más favorecida¹.

La interdependencia asimétrica² que caracteriza a los países demanda mayores esfuerzos y necesidad de coordinación. Desarrollar mecanismos de entendimiento y de interpretación de los acuerdos, profundizar en el conocimiento e implementación de los diversos sistemas de solución de controversias puede resultar un aspecto relevante a la hora del afianzamiento del bloque regional y su inserción en el escenario multilateral y desde la perspectiva de los particulares, guarda importancia para atraer inversiones tanto nacionales como extranjeras para impulsar el desarrollo económico de un país o de la región.

Los acuerdos de integración regional, pueden contribuir a avanzar en la inserción internacional de los países, mejorando la competitividad de sus exportaciones. Incluso hay quienes sostienen³ que la integración económica regional es uno de los medios para que los países puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y social para

¹ La Cláusula de la Nación más favorecida desarrolla el principio de no discriminación que está contenido en el artículo I del GATT, que prescribe que los países miembros de la OMC deben conceder inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todos los demás miembros de la OMC o a ellos destinado cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedidos a un producto originario de otro país o a el destinado. Sin embargo, el Sistema Multilateral de Comercio GATT/OMC ha admitido excepciones a la regla de no discriminación, los acuerdo regionales son un ejemplo, algunos adoptados bajo el Artículo XXIV del GATT; Artículo V del GATS (servicios), o la Cláusula de habilitación. Este punto se retomará más adelante.

² Sobre la interdependencia asimétrica véase: Keohane Robert O., y Nye Joseph, Jr.(1987), "Power and Interdependence Revisited", International Organization.

³ Véase Sunkel, Osvaldo(1998) , "Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, Desarrollo e Integración Regional", *Revista de la Cepal*, Número Extraordinario, CEPAL 50 años, Santiago, octubre ; Ferrer Aldo (2007), Sección Análisis: "Desarrollo e Integración: Desafíos y Oportunidades del MERCOSUR", Parte II, en: *Revista Vértice*, enero-febrero , Banco de Comercio Exterior, Caracas; Naranjo Fernando (2006) , "Política Exterior e Integración. Oportunidades y Desafíos", en: *Seminario Internacional: Paradojas de la Integración en América Latina*, Santiago de Chile.

promover un proceso que conduzca al establecimiento de un mercado común regional. Sin embargo, estas metas no están exentas de la influencia del contexto en que se desarrolla el proceso, la infraestructura existente y las capacidades y ventajas de los países participantes, así como depende en gran medida de la institucionalidad existente, particularmente del sistema normativo y jurisdiccional, que garantice y controle el cumplimiento de las obligaciones y derechos pactados.

Así también, se debe tener presente que las realidades nacionales de los Países miembros de la Comunidad Andina, las tensiones políticas y las demandas sociales, representan un factor de preocupación en el camino de la integración regional y en su consolidación. En ese contexto cobraría valor el patrimonio del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, como un elemento de seguridad jurídica de respeto de las normas, que propicie la inversión y favorezca el libre intercambio de bienes y servicios, y que contemplan sanciones en caso de incumplimiento por parte de los Países Miembros. Podría pensarse que los países han optado por la integración económica como un instrumento válido para mejorar su participación en el escenario internacional, y de esa manera se espera procurar mayores beneficios, bajo el precepto que juntos constituyen un actor más fuerte para negociar⁴.

Sin embargo, los desafíos y obstáculos al comercio internacional, que se presentan y se agudizan en algunos casos y en especial en un sector sensible como el agrícola o en sectores industriales sensibles, plantean la discusión sobre la importancia de que los procesos de integración estén consolidados. Cobra importancia no sólo el interés por incrementar el comercio de bienes y servicios, sino también fomentar la vecindad entre los países, así como mejorar el nivel de vida de la población. Es por ello que el proceso de integración económica aparece como una empresa bastante ambiciosa.

Ahora bien, como punto central en este trabajo de investigación, se pretende explicar la vinculación entre el regionalismo y el multilateralismo, pero desde la perspectiva del mecanismo de solución de diferencias, con particular referencia al tema de salvaguardias.

⁴ Pueden mencionarse como ejemplos, el Mercado común del Sur (MERCOSUR), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Para cumplir con este propósito se hace indispensable ilustrar esta situación a partir de la realidad misma donde se generan este tipo de interacciones, a través del estudio de casos, por una parte, con el análisis de una controversia entre Países Miembros de la Comunidad Andina donde estuvieron involucradas una norma regional andina (salvaguardia comercial andina prevista en el Acuerdo de Cartagena), y una norma multilateral de la Organización Mundial del Comercio, (medida de salvaguardia estipulada en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC). La oportunidad de examinar esta controversia deriva, entre otras razones, del hecho de que se trata del único caso en el cual un país de la CAN pretendió aplicar una salvaguardia multilateral a países del mismo bloque. El pronunciamiento del órgano comunitario andino, confirmó la jurisprudencia andina que se ha desarrollado hasta la fecha, según la cual el Acuerdo de Cartagena contempla la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardias al comercio intracomunitario andino.

En ese orden, se considera importante presentar y analizar cuáles han sido los criterios de interpretación desarrollados por el sistema de solución de controversias andino, sobre la relación del ordenamiento jurídico comunitario andino con el ordenamiento jurídico multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por otra parte, y para completar el análisis de la interacción que puede darse entre un sistema normativo de integración regional y otro multilateral, es conveniente presentar también, cuál ha sido la perspectiva desde la Organización Mundial del Comercio, más precisamente desde las respuestas que ha dado el sistema de solución de diferencias multilateral, a través del Órgano de Apelación, en materia de salvaguardias.

Cabe destacar que el proceso de integración económica regional andino, cuenta con un sistema propio de emisión de normas jurídicas a través de órganos comunitarios como la Comisión de la Comunidad Andina, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores Andino, la Secretaría General de la Comunidad Andina, así como también dispone de un control de observancia y cumplimiento de las mismas, por parte de un órgano jurisdiccional autónomo, como es el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Por los motivos expuestos, se propone un Capítulo sobre la interacción entre regionalismo y multilateralismo, con una aproximación conceptual y normativa sobre los mismos, y la regulación de las medidas de salvaguardia comercial, contempladas en el acuerdo andino y en el acuerdo multilateral de la OMC.

Así también, se abordará en este trabajo, la institucionalidad de la Comunidad Andina, para lo cual se presentará una breve reseña del Sistema Andino de Integración (SAI), que permitirá conocer la estructura institucional de la Comunidad Andina. Sin embargo, sólo pondrá el acento en la Secretaría General de la Comunidad Andina y en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, porque esas instituciones son las que tienen responsabilidades en términos del mecanismo de solución de controversias andino.

La estructura institucional andina fue impulsada a mitad de los noventa, con el Protocolo de Trujillo, con el propósito de lograr una coordinación efectiva entre las instituciones comunitarias andinas. A esto hay que agregar, que no sólo las instituciones comunitarias participan de este proceso, sino también las autoridades nacionales administrativas y judiciales de los países miembros, en virtud del principio de cooperación previsto en el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, así como el ciudadano o una empresa es partícipe del ejercicio del ordenamiento jurídico andino a través del sistema de solución de controversias andino, como particular interesado que puede verse afectado en un interés legítimo.

Como señala la literatura, las normas jurídicas son exigibles, y están garantizadas a través de la posibilidad de aplicar una sanción en caso de inobservancia de la misma. Es por eso que la existencia de un conjunto normativo comunitario, como el andino, apoyado en una organización de su ordenamiento jurídico, con características peculiares, constituye un objeto de estudio de interés en la región.

Por tal razón, cuando se explique el ordenamiento jurídico comunitario andino, se precisará de manera sucinta acerca de las fuentes de donde emerge este tipo de normas, así como las características de aplicabilidad inmediata, efecto directo y, supremacía del ordenamiento jurídico andino. Estos aspectos básicos son importantes porque permitirán comprender el fundamento jurídico del pronunciamiento de las instituciones comunitarias andinas como la Secretaría General y el Tribunal de Justicia de la

Comunidad Andina, cuando tratan de solucionar una controversia en la que está involucrada una norma comunitaria andina y cómo fijan una posición respecto al ordenamiento jurídico internacional.

Más adelante, se presentará un Capítulo referente al Sistema de Solución de Controversias de la Comunidad Andina donde se analizará brevemente y de forma esquemática, cómo funciona este mecanismo andino que consta de dos fases; la prejudicial o precontenciosa; y la judicial. Esto permitirá un acercamiento adjetivo o procesal, que facilitará la comprensión del caso que será objeto de estudio en este trabajo, y la terminología jurídica que se utilizará en el mismo.

Introducido el tema del funcionamiento de la solución de controversias andina, se analizará la controversia surgida en el ámbito comunitario andino en la cual se debatió sobre la aplicabilidad a los países andinos de la norma regional en materia de salvaguardia comercial prevista en el Acuerdo de Cartagena frente a la norma multilateral estipulada en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio.

Asimismo, para contribuir a este estudio, se desarrollará un Capítulo en el cual se realizará una breve aproximación al funcionamiento de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio; y se examinarán algunos casos resueltos por el Órgano de Apelación en materia de salvaguardia comercial.

A la luz de las consideraciones anteriores, puede observarse que este trabajo parte de un enfoque jurídico, como es el sistema de solución de controversias andino y el multilateral de la Organización Mundial del Comercio.

En el ámbito de un proceso de integración la necesidad de establecer reglas aparece como una condición necesaria, aunque no suficiente, hace falta voluntad de parte de sus impulsores, y resultados para las economías de los países participantes, para las industrias, y un mejoramiento del nivel de vida de la población. Esos elementos ponen de manifiesto la complejidad de las relaciones, y de los esfuerzos que pueden requerirse para sustentar los objetivos que se proponen los países cuando acuerdan este tipo de compromisos.

Se puede argumentar que la integración se construye a partir de un acuerdo político, obedece a múltiples necesidades y se constituye como un hecho voluntario, de ahí que el progreso del mismo aparece, en primer término, como responsabilidad de sus sostenedores, los Jefes de Estado, quienes son los que suscriben este tipo de acuerdos, así como por las autoridades de las administraciones públicas de los países encargados de aplicar y hacer respetar las reglas, y luego por las empresas, los ciudadanos o particulares que son destinatarios de los derechos y obligaciones que se generen. Es interesante observar que si bien, en su génesis, el proceso de integración es constituido desde arriba por los dirigentes de los países, se vuelve importante la participación de todos los sectores para darle fuerza y legitimidad o en otros términos, que la sociedad entienda y participe de ese hecho que es la integración.

En los orígenes de la integración pueden figurar motivaciones históricas, la interdependencia entre los Estados para obtener equilibrios políticos y económicos entre sí y frente a otros Estados o bloques de Estados, como también el interés en impulsar el desarrollo del país, y podría argumentarse también el desarrollo regional.

Por otra parte, es preciso también señalar que tanto desde la perspectiva multilateral de comercio, cómo desde las iniciativas regionales de integración en principio se pretende favorecer la liberalización del comercio entre sus miembros. Sin embargo, ambas propuestas contemplan la posibilidad de los países de aplicar medidas excepcionales y de manera transitoria a las importaciones de productos de otros países miembros, como son las medidas de salvaguardia comercial, luego de un procedimiento donde se justifique la necesidad de adoptar este tipo de medidas y se pruebe la existencia o amenaza de un daño a la producción nacional.

Cómo puede observarse este tipo de medidas busca entonces proveer una protección temporal a la rama de la producción nacional, y constituye una excepción al principio general de libre circulación de mercancías.

El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, aparece como un conjunto de normas con características especiales- supremacía-, y un sistema propio de solución de controversias que es objeto de control y vigilancia por parte de dos instituciones andinas,

específicamente, la Secretaría General de la Comunidad Andina y el Tribunal de Justicia Andino. A primera vista podría indicarse como ‘autosuficiente’ a partir de la comprobación de que el Tribunal de Justicia de la CAN ha contribuido a la interpretación uniforme del derecho comunitario andino, y a generar estabilidad y seguridad jurídica, en el sentido de los derechos y obligaciones recogidos en los tratados fundamentales.

No obstante la CAN se inserta en un contexto en el cual el plano multilateral – en particular la OMC- es relevante para la negociación y solución de conflictos.

En materia de salvaguardias la coexistencia de los regimenes multilateral y andino, en algunos supuestos conduce a interpretaciones diversas. En síntesis la estabilidad y seguridad jurídica del ordenamiento andino y la idea de un ordenamiento autocontenido aceptado por vía de excepción en el plano multilateral en materia de salvaguardias, podría colisionar con el ordenamiento multilateral de la OMC en la materia.

CAPITULO I. INTERACCIÓN ENTRE REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO

En este capítulo se pretende hacer una breve exposición sobre la relación entre el Regionalismo y el Multilateralismo, que es motivo de debate en el escenario comercial internacional. Es importante aclarar que se analizará dicha relación, en primer lugar, a través de una aproximación conceptual sobre regionalismo y multilateralismo. Luego, se pondrá particular énfasis sobre la naturaleza de las medidas de salvaguardia regional de la Comunidad Andina (CAN) y multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Y en ese contexto, se realizará un acercamiento introductorio a la práctica de la participación simultánea de los Países en acuerdos subregionales de integración y en acuerdos multilaterales de Comercio⁵, que permitan al lector advertir la complejidad de esta relación.

El estudio de la interacción entre regionalismo y multilateralismo cobra cada vez más vigencia ante la aparición de preocupaciones y dificultades entorno al curso que pueden estar tomando las negociaciones relativas al comercio internacional.

Son variadas las expresiones que se han encontrado en la bibliografía que se ha consultado sobre este objeto de estudio. Desde distintas perspectivas de estudio, se utilizan términos como: “opciones encontradas”⁶, “amigos o rivales”⁷, “convergencia necesaria”⁸, “son los Acuerdos Comerciales un escalón o un obstáculo para el sistema

⁵ Para ese propósito se tratará más adelante en el Capítulo respectivo una situación en que estuvieron involucradas una norma regional como es el Acuerdo de Integración Subregional Andino conocido como Acuerdo de Cartagena, y una norma multilateral de la Organización Mundial del Comercio, en materia de Salvaguardia comercial. Es oportuno señalar que los acuerdos comerciales estipulan las llamadas ‘cláusulas de escape’ en situaciones de emergencia que permiten a los países Miembros apartarse transitoriamente de los compromisos asumidos, cuando se produce un aumento de importaciones en condiciones tales que ocasionen o amenacen con producir un daño grave a la producción nacional, este tipo de medidas pretende aliviar la industria local. Sin embargo, los países deben acatar ciertas formas y requisitos de procedimiento que están contenidos en las normas que también regulan esas circunstancias excepcionales y temporales.

⁶ Puede consultarse a Kaplan, Marcos, La integración internacional de América Latina, Perspectiva histórico estructural, p.35, año, y, Oyarzun de La Iglesia Javier, Regionalismo vs. Multilateralismo: efectos de la Ronda Uruguay, 1997 pp.90-104.

⁷ Véase Regionalismo: ¿amigos o rivales?, en: Entender la OMC: Cuestiones Transversales y Cuestiones Nuevas, <http://www.wto.org/spanish/> (7 de julio de 2007).

⁸ Van Kleveren, Alberto: Regionalismo y multilateralismo una convergencia necesaria, p.19.

comercial?”⁹, incluso metafóricamente el Director General de la OMC se refirió en un discurso en Bangalore, India, relativo a los Acuerdos regionales como la “pimienta” en el “curry” multilateral¹⁰. Esta enunciación no pretende ser exhaustiva¹¹, sino reflejar la relevancia del tema y la actualidad de la disertación que se produce sobre la relación entre el regionalismo y el multilateralismo en los espacios académicos y en el seno del organismo multilateral del comercio¹².

El GATT como la OMC reconocen el derecho de los países de concretar acuerdos regionales, pero los sujetan a un límite; no erigir barreras comerciales a terceros países. En ese orden puede verificarse la coexistencia de distintos acuerdos comerciales regionales y la propuesta multilateral¹³.

Como ya se adelantó si bien el tema de este trabajo se circunscribirá al análisis de la relación entre multilateralismo y regionalismo desde la perspectiva de la solución de controversias, específicamente a partir de la experiencia de la Comunidad Andina y el régimen de la Organización Mundial del Comercio en materia de salvaguardias comerciales, partiendo del estudio de casos. No obstante, resulta útil esbozar a grandes

⁹ Puede revisarse el Foro de la OMC ¿son los Acuerdos Comerciales un escalón o un obstáculo para el sistema comercial?, en: <http://www.wto.org/spanish/> (13 de septiembre de 2007).

¹⁰ Véase: Discursos_Pascal Lamy, en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm, 17/01/2007; también se recomienda ver el Foro de la OMC ¿Son los Acuerdos Comerciales regionales un escalafón o un obstáculo para el sistema comercial? Video del debate con la participación de Jagdish Bhagwati y Gary Hufbauer, en: http://www.wto.org/spanish/forums_s/debates_s/debate_3_s.htm, (13/09/2007).

¹¹ Para ahondar en este tema se recomienda revisar: Espósito Carlos, “El MERCOSUR entre el Regionalismo y el Multilateralismo”, pp.1-13.; Reyes Guzmán, Gerardo, “Regionalismo y Multilateralismo”, en: *Boletín de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica*, vol. 2, n° 2, 2004, Universidad Iberoamericana, Puebla; Baier, Scout L., Bergstrand Jeffrey H., “El Nuevo regionalismo: causas y consecuencias”, en *Integración & Comercio*, enero-junio de 2007, volumen 11, (pp. 9-32), BID/INTAL, Buenos Aires; Rojas Aravena, Francisco, “Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe”, en: *Seminario Internacional: Paradojas de la Integración en América Latina*, CEPAL-FLACSO-Fundación Carolina, (p.23) Santiago de Chile, 13-14 de diciembre de 2006; Steinberg Federico, “El futuro del comercio mundial ¿Doha o regionalismo y bilateralismo?”, en: *Economía y Comercio Internacional-ARI*, N° 95/2007, (pp.1-7) Real Instituto Elcano, Madrid; Moncayo Jiménez, Edgar, Las relaciones Externas de la Comunidad Andina. Entre la globalización y el regionalismo abierto, Lima, 1999.

¹² Puede revisarse: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_negoti_s.htm (06-07-2007); “Compendio de Cuestiones relacionadas con los Acuerdos Comerciales Regionales”, TN/RL/W/8/ 1 de agosto de 2002.

¹³ Se distinguen tres tipos de normas: a) párrafos 4 a 10 del Artículo XXIV del GATT, con disposiciones sobre el establecimiento y funcionamiento de uniones aduaneras y zonas de libre comercio; b) la cláusula de habilitación_Decisión de 1979_ sobre trato diferenciado y más favorable entre países miembros en desarrollo; y, c) el artículo V del Acuerdo General de Comercio de Servicios, AGCS, sobre acuerdos en esta materia, para países desarrollados y en desarrollo. Sobre el particular, la Comunidad Andina aparece bajo la cláusula de habilitación, véase en: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/summary_e_xls_, (08/07/2007).

rasgos, las principales observaciones que se pueden notar en la relación regionalismo-multilateralismo, con el objetivo de delimitar el marco conceptual en el cual se inscribe esta investigación.

Desde ya a primera vista, puede inferirse del tema, que podrían surgir problemas en dicha relación y hay mecanismos jurídicos dentro de cada esquema sea regional o multilateral que pretenden dar solución a los mismos.

No se procura en este estudio adelantar si uno es más efectivo que otro, parece como más relevante detectar y analizar los esfuerzos y las limitaciones que propenden a la solución de estas situaciones, y eso exige impulso también de todos los actores involucrados, incluyendo los Estados o grupos de Estados, particulares o empresas, autoridades competentes. Por su parte desde el escenario multilateral de comercio¹⁴, se están planteando mecanismos para examinar la evolución de los acuerdos comerciales regionales en relación con los compromisos asumidos en la OMC.

Aproximarnos a un entendimiento de los principales caracteres de estos fenómenos, y de las dificultades que se presentan, puede contribuir a entender la diversidad de las relaciones comerciales internacionales en la actualidad, y de reconocer la importancia de los marcos jurídicos, trátense de normas regionales o multilaterales, que desde sus ópticas pretenden producir estabilidad y certidumbre en dichas relaciones.

a) Sobre el Regionalismo:

Ahora bien, es interesante destacar que el regionalismo, puede abordarse desde varios enfoques. Para comenzar, se puede inferir del regionalismo, una referencia espacial, geográfica, sin embargo, las negociaciones están demostrando el interés por desarrollar acuerdos con países y grupos sobre los cuales no hay proximidad geográfica.

Así también, un aspecto que se resalta del regionalismo es que tiene una carga “discriminatoria”, en la medida que comporta acuerdos preferenciales entre un grupo de países vinculados voluntariamente, que como se puede advertir, podrían o no ser

¹⁴ *Ibidem*: véase:WTO Noticias: “La proliferación de los acuerdos comerciales regionales genera preocupación”. Discurso de Pascal Lamy, en: <http://www.wto.org/> , (10/09/2007).

vecinos, y los múltiples fines para los cuales son concebidos (por ejemplo, podrían ser de diversa índole, comercial, económico, e incluir otras metas). Constituyen pues excepciones al principio de no discriminación y al tratamiento de nación más favorecida, preceptos fundamentales del sistema comercial multilateral¹⁵.

Cuando la literatura se refiere a los acuerdos comerciales regionales, se observan dos opiniones marcadas¹⁶, por un lado, cierta preocupación por los efectos comerciales que pueden generar, como puede ser desviación del comercio y la inversión, o porque la proliferación de acuerdos de este tipo con sus variadas preferencias comerciales hace más complejo el sistema internacional de comercio. Por otro lado, hay quienes consideran que ese tipo de acuerdos pueden representar una pieza importante que confluya en un mejor sistema multilateral de comercio; observación que puede tener asidero ante la lentitud en los avances de la apertura multilateral; en este orden, podría alegarse que grupos regionales más pequeños pueden ser más eficaces para hacer frente a los temas en comparación con el proceso multilateral, y tener agendas más amplias.

En ese sentido, el regionalismo, podría constituir una vía que a la larga conduzca a un comercio mundial más libre:

“...avanzar de las economías nacionales a una economía mundial es simplemente demasiado grande. Es necesario dar primero pasos intermedios más pequeños y los cuasi bloques comerciales combinados con el comercio administrado bien pueden ser precisamente ese paso intermedio necesario.”¹⁷

¹⁵ Los Acuerdos comerciales regionales constituyen una excepción al principio de no discriminación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) contenido en el Artículo I del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Para profundizar este aspecto, puede revisarse: Pérez Gabilondo, José, “Los principios y las excepciones del Sistema Multilateral de Comercio (SMC)” p.p.240-369, en: Manual sobre Solución de Controversias en la OMC, Buenos Aires, 2004; Granados, Jaime y Lacarte Julio, Solución de controversias intergubernamentales: Enfoques Multilaterales y Regionales, p.19 BID, INTAL, Buenos Aires, 2004. Vale recordar que el marco legal de la OMC para los acuerdos comerciales regionales es un tema de discusión de la Ronda de Desarrollo de Doha. Granados, Jaime y Lacarte Julio destacan como “...objetivos importantes de cualquier revisión son el esclarecimiento de las normas relativas a la cobertura comercial, el ajuste de los requerimientos de neutralidad comercial y la seguridad de que las normas creadas bajo los acuerdos regionales son transparentes y compatibles con el sistema multilateral...”ob.cit., p.8; Direito Internacional Economico em expansao. Desafios e dilemas, “Os Acordos de integracao Regional e as suas Relacoes com o Sistema GATT-OMC”, Negro, Sandra Cecília. Ijuí, Rio Grande do Sul, 2003, pp..521-553; Tamamés, Ramón, Un nuevo orden mundial, 1999; Matthews Alan, FAO, Integración Regional y seguridad alimentaria, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, 2003, p.11; Esposito, Carlos, “El MERCOSUR entre el Regionalismo y el Multilateralismo”, 2006, entre otros.

¹⁶ *Ibidem*, p.44

¹⁷ Lester Thurow. La guerra del siglo XXI, citado por Torcuato Di Tella, en: ¿Qué se gana con la unidad sudamericana?, p.12.

Por su parte, Ferrer agrega que:

“...una de las manifestaciones de la globalización es la integración de los espacios regionales, como por ejemplo la integración europea, la integración entre Canadá y Estados Unidos, la presencia de México en el NAFTA...Compartir el espacio implica una serie de contactos humanos, físicos, materiales, una serie de intercambios donde se hace propicio avanzar en procesos más profundos de integración...”¹⁸.

De ahí la importancia de aprovechar las oportunidades que derivan de la geografía, la historia, la cultura, la cercanía para intentar desarrollar proyectos en común. Es así que, la integración económica regional a partir de grupos de países con un objetivo afín y vecindad, es una modalidad de regionalismo sobre la cual nos referiremos a continuación¹⁹.

b) Sobre la Integración económica regional:

Es oportuno señalar que cuando se pretende estudiar la integración²⁰, es conveniente hacer algunas precisiones. Sobre el ámbito que puede abarcar, podrían referirse varias parcelas o áreas, trátase por ejemplo de integración económica, de espacios geográfico, social, o hasta de integración familiar, entre otros. En este trabajo nos referiremos a la integración económica regional.

Ahora bien cuando se intenta abordar la integración económica, puede entenderse como un proceso, en este orden de ideas, hay autores²¹ que coinciden en esta percepción. De esta forma, la integración económica puede definirse como un proceso a través del cual, dos o más mercados nacionales se vinculan para formar un mercado mayor. En palabras de Ellsworth y Leith “la integración económica es la unificación de distintas economías en una sola más grande”²².

¹⁸ Ferrer Aldo, Portafolio, en: *Revista Vértice*, p. 3, 24.04.2007, Banco de Comercio Exterior, Caracas. Véase también, Bianchi Patricio, en: *Perspectivas Internacionales*, año °, nº 1, p.16.

¹⁹ Esta apreciación se realiza porque se pueden incluir los acuerdos bilaterales como tipo de regionalismo. Aunque se sabe que puede darse acuerdos bilaterales entre países no vecinos. Para los efectos de este trabajo, se estudiará como ejemplo de integración regional a la Comunidad Andina.

²⁰ En el Diccionario de la Real Academia Española, se distingue, el vocablo integración, del latín Integratio,-onis, como relativo a la acción y efecto de integrarse. Raúl Grien, destaca el aspecto abstracto de la palabra integración, vinculado a “recomponer”, “acoplar”, “combinar”, “adherir”, “sumar”, que va acompañada generalmente de algún atributo o adjetivo.p.42.

²¹ Grien Raúl, Ibídem, p. 48-54. Así como, Robertson, David, y Tamamés Ramón, Ellsworth y Leith, citados en: Testimonio comunitario, pág.61-62.

²² Citado por Chahín Lizcano Guillermo, “Noción de Integración Económica y de derecho comunitario”, en : *Testimonio Comunitario*, p.566.

Dicho enfoque supone varios puntos a tomar en cuenta, por ejemplo, exige la realización de una serie de tareas y actividades para el logro de determinados objetivos, los cuales dependerán de la voluntad originaria de los Estados, que se vincularán con otros a través de la suscripción de un acuerdo internacional.

Entonces, a partir del pacto asumido por los Estados y de los compromisos acordados se espera que vayan adecuando sus comportamientos al logro de los fines comunes, que desde la postura que se ha introducido precedentemente, integración como proceso, sugiere un comportamiento progresivo.

En principio, uno de los objetivos básicos de la integración económica es la eliminación de barreras arancelarias y administrativas que obstaculizan los intercambios comerciales recíprocos, aunque en procesos avanzados²³ operan objetivos más amplios como pueden ser, la armonización de políticas económicas y sociales, y la coordinación de planes de desarrollo, o la planificación conjunta. De esta forma, la integración regional puede tener dimensiones distintas²⁴, que puede trazarse como metas la constitución de una zona de libre comercio, unión aduanera, o unión económica y monetaria²⁵.

La integración regional constituye una opción que puede favorecer el logro de ciertos objetivos comunes entre los países, así como, ayudar la inserción internacional, más allá de que pueden constituir un avance gradual hacia el libre comercio mundial, en ese sentido, puede verse la integración como un medio para alcanzar determinados objetivos.

²³ La Unión Europea es el referente inmediato.

²⁴ Incluso la integración puede abordarse desde distintas concepciones ideológicas y etapas del proceso, La integración económica puede estudiarse desde varios enfoques, liberal, estructural y dirigista; visiones de la integración económica, como proceso y como hecho. Como proceso destaca las medidas dirigidas a la eliminación para llegar al hecho final. Como hecho se refiere al objetivo final que se pretende alcanzar luego de eliminar la discriminación entre economías nacionales. Véase: Obaya Martín, “Qué puede decir la nueva economía institucional sobre los procesos de integración regional?”, en: *Perspectivas Internacionales*, nº 1, año 1, abril 2005 p.15-18.

²⁵ De manera breve puede explicarse que la zona de libre comercio constituye un área por donde circulan libremente las mercaderías, sin pagar arancel y sin restricciones, pero los países mantienen autonomía de su política comercial con terceros países. En la Unión Aduanera, existe libre comercio entre un grupo de países y éstos aplican un arancel externo común para las importaciones procedentes de terceros países. Por su parte, el mercado común busca además de la libre circulación de bienes y servicios, movilidad de factores (capital, trabajo). La unión económica involucra metas adicionales como armonización de sus políticas económicas nacionales; y, la unión monetaria suma una política monetaria común. Sobre estas etapas, puede revisarse, Mattli, W. Institutional Models for Regional Integration: Theory and practice, octubre 2001.

Así mismo, el reconocimiento de las dificultades que pueden presentarse a nivel regional²⁶, sirve para dibujar el contexto y entender la importancia de la lógica normativa que acompaña a estas iniciativas para darle sustento, mediante un respaldo institucional que puede adquirir distintas modalidades. Pero también es importante advertir que las normas como expresión de una realidad determinada, deberían acompañar los cambios que se pueden producir en la sociedad internacional, de lo contrario podrían correr el riesgo de entrar en desuso o de ser incumplidas por el sujeto de derecho al cual va destinado, sea cual fuere el caso, denotará la necesidad que las partes involucradas formulen sus preocupaciones ante los organismos regionales o multilaterales, y hasta nacionales, de forma que pueda generarse un debate e intentar dar aclaraciones a las mismas.

Vale tener presente que si la integración regional implica proyectos de asociación entre un número menor de países en comparación con un grupo multilateral, podría pensarse que sería una ventaja a la hora de negociar y encarar la resolución de conflictos. En ese escenario, los sistemas de solución de controversias y los ordenamientos jurídicos desempeñan una función muy importante²⁷, para resolver las diferencias que se presentan en la aplicación de los acuerdos así como para reforzar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas. Además su relevancia merece ser destacada, entre otras razones porque contribuye a la seguridad jurídica y eso incidirá en las relaciones económicas internacionales.

Sin embargo, esa tarea no es nada fácil, las normas recogen presupuestos de hecho y situaciones posibles, y la consecuencia para cada situación, pero la dinámica de los intercambios comerciales, y los conflictos que pueden traer consigo, podrían contener supuestos nuevos que incluso pudieran superar el objetivo o fin primigenio de las normas.

²⁶ Sin embargo, el camino es exigente, vale destacar las reflexiones sobre el regionalismo en América Latina que presentó la CEPAL, donde se señalan como principales obstáculos al desarrollo del regionalismo, “a) la persistencia de barreras no-arancelarias entre los países de la región; b) las frecuentes excepciones a los aranceles externos comunes, esto es, no existe estabilidad en la forma de enfrentar la competencia externa o problemas de coyuntura interna; c) la inadecuada infraestructura regional y las instituciones regionales y nacionales débiles; d) la limitada coordinación de las políticas macro y sectoriales; e) la escasez de mecanismos de promoción del desarrollo económico y social, que lo relaciona con el problema de la falta de cohesión social; y, f) la asimetría en los procesos de crecimiento regional”. Véase: Mattos José Carlos, “Lógica y Paradoja del libre comercio”, Serie 45, CEPAL, p. 45, agosto 2005.

²⁷ Iglesias Enrique, pp.4-16, en: Solución de Controversias Comerciales Intergubernamentales: Enfoques Multilaterales y Regionales, BID-INTAL, Buenos Aires, 2004 .

De ahí la importancia de los principios rectores de los acuerdos comerciales, que sirven de guía a los organismos encargados de aplicar o interpretar el derecho²⁸.

Puede observarse, que tanto desde un ámbito regional como multilateral, las normas pretenden regular las relaciones comerciales y dar cierto ambiente de estabilidad, sin embargo, la realidad puede tornarse híbrida cuando por ejemplo, una situación puede verse regida por dos tipos de normas con alcance distinto. En este sentido la función que cumplen los órganos de solución de controversias es esencial.

Es interesante observar que, cuando un grupo de países acuerdan vincularse a través de un proceso de integración regional económica, generan un espacio mayor de intercambio económico comercial y un conjunto de normas que regularan esos intercambios²⁹, y podría esperarse que en la medida en que se avance y se consolide un espacio regional de integración, empiecen a aparecer otras áreas de interés como la materia migratoria, laboral, energética, de infraestructura, entre otras. En síntesis el proceso de integración puede constituir una oportunidad para potenciar el logro de objetivos que los países por sí mismos o no podrían alcanzar, o llevaría más tiempo y costos realizarlos.

c) Sobre las Modalidades Institucionales de la Integración:

A su vez es importante señalar, que en materia de integración económica regional se observan dos modelos de enfoque institucional, el intergubernamental y el supranacional.

Al respecto, en el modelo institucional intergubernamental, los Estados conservan el poder y las iniciativas de decisión y acción.

Mientras que, en el modelo institucional supranacional, los actores políticos (Estados), transfieren (mandato originario) determinadas actividades y competencias hacia la

²⁸ Ventura Deisy, En: "Asimetrías cruzadas o cubismo normativo. Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades", 2007, p.1: "la norma jurídica, no importando en que ámbito se produce, es aquella cuya ejecución es garantizada por una sanción externa e institucionalizada. Ello significa reconocer que la existencia del derecho supone la existencia de una organización e impone la existencia de un sistema normativo".

²⁹ Según Douglass North- "That institutions affect the performance of economies is hardly controversial" citado por Obaya Martín, en : "Perspectivas Internacionales", n° 1, año 1, abril 2005, p.15.

nueva institución supranacional, que pasaría a convertirse en agente especializado de integración, con autonomía respecto a sus mandantes³⁰.

La integración puede aparecer entonces, no sólo como un proceso económico de eliminación de barreras o restricciones al comercio entre los Estados, sino también adquirir un carácter especial en las relaciones que los países diseñan que puede llegar a comprender instituciones u organizaciones de integración intergubernamental o supranacionales, así como puede comportar la producción de un derecho de la integración o derecho comunitario y, un sistema de solución de controversias propio.

Incluso, puede agregarse, que en ese propósito podrían darse combinaciones, a través de instituciones comunitarias y nacionales, en especial si se toma en cuenta que las autoridades nacionales de los países que participan en un proyecto integracionista, deben ser garantes de los compromisos acordados, por lo que puede decirse que hay una responsabilidad compartida en el cumplimiento de los deberes y en la vigilancia de los derechos.

Para citar un ejemplo sobre el cual se ahondará más adelante, esta la interpretación prejudicial en el caso de la Comunidad Andina, donde el juez comunitario y el juez nacional colaboran en la función de la aplicación uniforme de las normas comunitarias.

d) Sobre el Multilateralismo:

Desde la perspectiva multilateral, es oportuno destacar a grandes rasgos que el sistema multilateral del comercio actual comprende un conjunto de normas de derecho internacional público así como instituciones que rigen el intercambio de bienes y servicios. Las instituciones pretenden cumplir una función muy importante con el objetivo de dotar de previsibilidad y orden a las relaciones comerciales internacionales

³⁰Véase, Mattli, W. Ob. Cit. p.28; Monsanto, Alberto, “CAN-MERCOSUR, Esquemas institucionales comparados”, en : Integración y Cooperación Atlántico Pacífico, 2002; Arbuét-Vignali, Hebert, Claves jurídicas de la integración, 2004; Sobrino Heredia, José, “El derecho de la integración, Marco conceptual y experiencias de la Unión Europea”, en: Documento informativo, Secretaría General de la Comunidad Andina, SG/di, 288, 2000; Alan Matthews Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 2003.

cómo estaba previsto en el GATT 47, y ahora luego de los Acuerdos de Marrakech, se extiende hacia otros sectores como los servicios y la propiedad intelectual.³¹

En ese sentido, el marco jurídico del sistema multilateral del Comercio, está conformado por los Acuerdos de Marrakech³² que contienen los compromisos negociados por los países, así como también la estructura institucional que administra dicho sistema, la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sobre este punto se indagará con más detalle en el capítulo respectivo sobre solución de diferencias de la OMC.

Como ya se ha analizado precedentemente, desde sus orígenes el GATT – en la actualidad la OMC- han permitido a los países miembros formar uniones aduaneras y áreas de libre comercio como una excepción al principio fundamental de no discriminación contenido en la disposición sobre la nación más favorecida del Artículo I del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que se mencionó anteriormente.

El movimiento de las relaciones comerciales internacionales se ha caracterizado por la proliferación de acuerdos comerciales regionales, para tener una idea del vertiginoso crecimiento de los acuerdos comerciales, es preciso referirnos a la información que recoge la página web de la OMC, según la cual, el número de Acuerdos Comerciales Regionales no ha dejado de aumentar desde principios de los años 90. No es menor el dato que muestra esa institución, al señalar que hasta diciembre de 2006, se han notificado unos 368 Acuerdos Comerciales Regionales al GATT/OMC³³, y el número

³¹ Véase, Pérez Gabilondo, José Luis, Manual sobre solución de controversias en la OMC, p.22, noviembre 2004.

³² Los Acuerdos de Marrakech son el resultado de la Ronda Uruguay y se conforman de: a) Acuerdo de la OMC; b) Gatt 1994: Acuerdos Anexos en materia de comercio de mercancías; Acuerdo sobre servicios; Acuerdo sobre aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio ADPIC; Entendimiento para la solución de diferencias; Mecanismo de revisión de políticas comerciales; Acuerdos comerciales plurilaterales ; Decisiones y Declaraciones de Marrakech. Ibidem, p.32.

³³ De esos Acuerdos Comerciales Regionales, 292 fueron notificados bajo el artículo XXIV del GATT de 1947 o el GATT de 1994; 22 según la Cláusula de habilitación; y, 54 de conformidad con el artículo V del AGCS. Puede consultarse para más detalle:http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm, (22/06/2007); y, “Hechos y cifras: cuántos acuerdos comerciales regionales se han notificado al GATT o a la OMC”, en: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/summary_e.xls. (22/062007).

podría ser mayor si se proyectan los Acuerdos regionales que aun no han sido notificados, y si se cristalizan las negociaciones en curso de nuevos acuerdos.

Así por ejemplo, se observa una preocupación en el discurso pronunciado por el Director General de la OMC, Pascal Lamy, en enero de 2007, en Bangalore, cuando expresó que "... la proliferación de acuerdos comerciales regionales podría complicar considerablemente el entorno comercial con la creación de una red de normas incoherentes"³⁴ Y prosigue advirtiendo:

"...dado que los acuerdos comerciales regionales son una realidad insoslayable y teniendo en cuenta que la OMC no excluye este tipo de acuerdos, en determinadas condiciones, el reto que nos enfrentamos hoy es el de garantizar que contribuyan al buen funcionamiento del sistema mundial del comercio, reduciendo al mínimo el riesgo de que disminuyan el bienestar global y limiten las economías de escala"³⁵.

En ese sentido concuerda la Declaración de Doha, por la que los Miembros de la OMC llamaron la atención sobre la necesidad de iniciar negociaciones para aclarar y mejorar las disciplinas y los procedimientos relativos a los acuerdos comerciales regionales. Por una parte los acuerdos regionales podrían tener un rol importante en la liberalización del comercio, pero también existe la preocupación para conseguir una relación armoniosa entre el proceso multilateral y los procesos regionales³⁶.

Sobre el particular se ha destacado que:

"la complementariedad entre los distintos niveles de integración es compleja; las agendas subregionales, regionales, hemisféricas y globales abordan y ponen énfasis diferentes en diversos aspectos. En ellos las arenas y los escenarios en que se desarrollan impactan a los más diversos actores. De allí que esencial el producir coordinación. Sin ella cada uno de los procesos será visto desde una perspectiva sectorial sin ningún tipo de vínculos entre ellos, y en definitiva, se reafirma la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación transnivel desde lo nacional a lo global"³⁷.

Cuando se comienza a analizar la relación entre el regionalismo y el multilateralismo, emergen varios aspectos y matices, así como posturas, que son interesantes de abordar.

³⁴ Véase: Entender la OMC: Regionalismo: ¿amigos o rivales? en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm. (22/06/2007).

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Véase "El Consejo General establece un mecanismo de transparencia para los acuerdos comerciales regionales" (15/12/2006) en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_negoti_s.htm, (09/07/2007).

³⁷ Rojas Aravena Francisco, Altman Josette, Secretaría General de la FLACSO, CEPAL, "Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe" p.4, 2006.

Desde una perspectiva optimista, podría señalarse que, en tanto el supuesto de los acuerdos regionales y multilaterales es la liberación del comercio, en el primero en un área espacial más reducida por el número de miembros involucrados que en los segundos, podría entonces pensarse que los pactos regionales serían un complemento o “building block” que propendería al libre comercio mundial que se plantea en el ámbito multilateral.³⁸ Incluso podría suponerse que la labor conjunta hacia la eliminación de obstáculos al comercio entre los países partes del grupo regional, sería más manejable hacia ese objetivo, que en un plano multilateral. Sin embargo, aunque desde un análisis teórico parece una consecuencia lógica, se reconoce que también en los grupos regionales se presentan situaciones que exigen un esfuerzo de coordinación y trabajo.

e) Sobre las medidas de salvaguardia:

Siguiendo con el estudio de las propuestas regionales y multilaterales del comercio, debe señalarse, que si bien el objetivo principal es la liberación comercial, ambas iniciativas contemplan la posibilidad de que los países que forman parte de esos grupos regionales o multilaterales, puedan aplicar de forma temporal y bajo ciertos supuestos justificados y regulados, medidas de carácter restrictivo al comercio, como por ejemplo las medidas de salvaguardia, que serán objeto de análisis en este trabajo³⁹.

Ahora bien, como se ha explicado ocurre que los países pueden además de formar parte de un acuerdo regional de integración, ser a su vez miembros de la Organización Mundial del Comercio, en ese sentido, dispondrían del acceso a dos mecanismos de salvaguardias, por un parte, la salvaguardia regional, y por otra parte, la salvaguardia multilateral de la OMC, ambas medidas reguladas por normas propias y con un alcance dirigido a sus miembros. De allí que resulte útil referirse a determinadas consideraciones introductorias en materia de salvaguardias, según lo dispuesto en las

³⁸ Véase, Moncayo Jiménez, Edgar, Las Relaciones Externas de la Comunidad Andina, Capítulo II, p. 40 Ed. Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima, 1999.

³⁹ Véase por ejemplo, en el caso de la integración regional andina, el capítulo XI del Acuerdo de Cartagena, que contiene las “Cláusulas de Salvaguardia”; y por otra parte, en el caso del sistema multilateral del comercio, el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio. En ese orden, vale señalar que en el modelo andino, en materia de comercio de bienes, los países miembros disponen de la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia contenidas en el Acuerdo de Cartagena, para el comercio andino, son las llamadas “salvaguardias intracomunitarias”.

normas andinas y lo estipulado en el ámbito multilateral, con el propósito que nos pueda servir de base para los análisis que se esbozarán en los siguientes capítulos.

En ese sentido, es preciso advertir preliminarmente que el Tribunal Andino de Justicia ha señalado que las medidas de salvaguardia constituyen un “...remedio extremo que sólo se permite por vía de excepción, como defensa necesaria, aunque transitoria, de los países comprometidos en el proceso de integración, ante trastornos graves e imprevistos...”⁴⁰. Por su parte, el Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio ha expresado que “las medidas de salvaguardias son medidas correctivas de carácter extraordinario que sólo pueden adoptarse en situaciones de urgencia”⁴¹.

Cómo puede observarse ambas instancias coinciden en reconocer el carácter excepcional de estas medidas, que estarían permitidas ante situaciones graves o de urgencia, y a través de ellas se buscaría entonces proveer una protección temporal a la rama de la producción nacional afectada.

e.1) Las Salvaguardias Andinas:

El Acuerdo de Cartagena en principio pretende, la liberación de los intercambios comerciales⁴², lo cual implica la eliminación de gravámenes y restricciones de todo orden que impidan o dificulten el tráfico en la subregión de productos originarios de ella.

Sin embargo, este Acuerdo permite que, excepcionalmente, se recurra a las medidas de salvaguardias cuando un país miembro considere afectada su producción nacional, paradójicamente, por las importaciones de otros países miembros de la Comunidad, que, en principio, son estimuladas por el acuerdo mismo.

El Acuerdo de Cartagena, prevé en el Capítulo XI, varias modalidades de salvaguardias⁴³ y el procedimiento a seguir en cada caso aplicable a los países andinos,

⁴⁰ Sentencia de 10 de junio de 1987, proceso 1-N-86, p.69.

⁴¹ Ver por ejemplo: *Medidas de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos de carbono soldados de sección circular procedentes de Corea*, WT/DS202/R, 15 de febrero de 2002, párrafo 80.

⁴² Véase Capítulo VI sobre Programa de Liberación, del Acuerdo de Cartagena, artículos 72 a 78. “El Programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro”.

⁴³ Sobre este punto se volverá más adelante.

estas son, las salvaguardias intracomunitarias. Destacándose como características básicas de este tipo de medidas su naturaleza correctiva, excepcional y provisionalidad en su aplicación.

En el estudio de este tipo de medidas, para el caso andino, se hará referencia a las interpretaciones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, porque es el órgano encargado de interpretar las normas andinas, y de esa forma se podrá contar con elementos adicionales que permitan una comprensión más cercana sobre el contenido y alcance de las normas andinas.

En el razonamiento que plantea el Tribunal Andino para ‘justificar’ las salvaguardias, subsiste la preocupación que:

“... de no existir esta previsión, llevarían presumiblemente a una situación insostenible para el país afectado, con la lógica consecuencia de incumplimientos forzados e inevitables del programa de liberación, o aun de francos rompimientos del propio acuerdo, que sin duda afectaría más seriamente el proceso de integración que el uso regulado y controlado de la salvaguardia, la que actúa así, como un medio para evitar males mayores...”⁴⁴

Esto es, se pretende corregir un desequilibrio con la aplicación temporal de una salvaguardia comercial regulada por el propio organismo comunitario, de forma de garantizar que no se cometan excesos que puedan afectar la libertad de comercio entre los países miembros, que es el fin último que debe prevalecer. En ese orden, el Tribunal Andino señala que:

“... debe evitarse que estas situaciones excepcionales hagan imposible el proceso de integración, o que lo interrumpan o retrasen más allá de lo estrictamente necesario. La debida conciliación de estos intereses, los del país afectado y los de la integración, habrá de ser entonces criterio básico para la interpretación y aplicación de las normas del Acuerdo”⁴⁵.

e.2) La Salvaguardia multilateral:

Por su parte en el espacio multilateral, la salvaguardia consiste en un mecanismo mediante el cual un miembro de la Organización Mundial del Comercio puede restringir de forma temporal las importaciones de un producto si las importaciones de ese

⁴⁴ En sentencia del Tribunal de Justicia Andino de 10 de junio de 1987, proceso 1-N-86 (acción de nulidad).

⁴⁵ *Ibidem*.

producto han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan causar daño a una rama de producción nacional⁴⁶.

El efecto de la medida de salvaguardia, por una parte protege o beneficia al productor del país que se encuentra afectado por las importaciones de otros países, pero por otra parte afecta al país que hasta ese momento se encontraba exportando de manera eficiente su producción⁴⁷.

Sobre el particular y siguiendo con lo que ya se ha adelantado, es pertinente destacar que las medidas de salvaguardias han sido definidas por el Órgano de Apelación como medidas extraordinarias en los siguientes términos:

“Las medidas de salvaguardias... se trata de medidas correctivas que se imponen en forma de restricciones a la importación sin que se alegue una práctica comercial desleal. A este respecto, las medidas de salvaguardia difieren, por ejemplo, de los derechos antidumping y de los derechos compensatorios para contrarrestar las subvenciones, al tratarse en ambos casos de medidas adoptadas en respuesta a prácticas comerciales desleales. Por lo tanto, en caso de que se cumplan las condiciones necesarias para ello, las medidas de salvaguardia pueden imponerse con respecto al "comercio leal" de los demás Miembros de la OMC y, al limitar sus importaciones, impedirán que esos Miembros obtengan las ventajas plenas de las concesiones comerciales en el marco del Acuerdo sobre la OMC”⁴⁸.

En ese sentido, el carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas⁴⁹:

“... Para lograr este objeto y fin declarados del Acuerdo sobre Salvaguardias, debe tenerse en todo momento en cuenta que las medidas de salvaguardia dan lugar a la suspensión temporal de las concesiones o a la no aplicación de obligaciones que son fundamentales para el Acuerdo sobre la OMC, como las establecidas en los artículos II y XI del GATT de 1994. Por tanto, las medidas de salvaguardia sólo se pueden aplicar cuando se han demostrado reunidos los requisitos de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994...”⁵⁰

De lo expuesto anteriormente se desprenden las características de las medidas de salvaguardia, a saber: a) carácter extraordinario; y b) su aplicación temporal.

⁴⁶ Véase Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, Artículo 2.

⁴⁷ Las restricciones a las importaciones a través de medidas de salvaguardias pueden darse bajo las modalidades de gravámenes, contingentes u otro tipo de controles a las importaciones.

⁴⁸ También es una paradoja frente a la libertad de comercio que propugna. Véase: Informe del Órgano de Apelación, *Medidas de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos de carbono soldados de sección circular procedentes de Corea*, WT/DS202/AB/R, 15 de febrero de 2002, párrafo 80.

⁴⁹ *Ibidem*, Párrafo 81.

⁵⁰ *Ibidem*, Párrafo 93.

Son elocuentes las palabras emitidas por el Órgano de Apelación cuando observa que:

“...Hay por consiguiente una tensión natural entre la necesidad de definir el ámbito apropiado y legítimo del derecho de aplicar medidas de salvaguardia, de una parte, y la de garantizar que las medidas de salvaguardia no se apliquen frente al "comercio leal" más de lo necesario para ofrecer un recurso paliativo de carácter extraordinario y temporal, de otra. El Miembro de la OMC que se proponga aplicar una medida de salvaguardia aducirá, con razón, que es preciso respetar el derecho a aplicar medidas de esa naturaleza para mantener el impulso y la motivación internas que requiere la liberalización del comercio en curso. A su vez, el Miembro de la OMC cuyo comercio se vea afectado por una medida de salvaguardia aducirá, justificadamente, que es preciso limitar la aplicación de ese género de medidas para preservar la integridad multilateral de las concesiones comerciales vigentes. El equilibrio establecido por los Miembros de la OMC para resolver esa tensión natural en relación con las medidas de salvaguardia se materializa en las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.”⁵¹

Cómo puede observarse tanto en el esquema regional como el multilateral, existen límites para la aplicación de este tipo de medidas, sobre todo se debe tener presente que el principio general es la liberalización del comercio, y que las medidas de salvaguardia son excepcionales, ante situaciones de urgencia, de allí su carácter transitorio. Por lo que desde el punto de vista de la naturaleza de este tipo de medida, hay coincidencias en esos aspectos tanto en el marco regional como en el multilateral.

Sin embargo, hay que distinguir que las medidas de salvaguardia intracomunitaria andina y la medida de salvaguardia del Acuerdo de Salvaguardia, además de estar obviamente reguladas por normas distintas, cuentan con un procedimiento peculiar en uno y otro ordenamiento -Acuerdo de Cartagena y Acuerdo de Salvaguardias-, así como un alcance distinto. En este trabajo no se detallará sobre el procedimiento o descripción de las medidas.⁵² No obstante, interesa explicar sucintamente los supuestos para la aplicación de una medida de salvaguardia de la OMC, y de una medida de salvaguardia intracomunitaria andina, con la finalidad de favorecer su entendimiento.

En ese orden, es preciso destacar que la salvaguardia de la OMC requiere⁵³:

⁵¹ *Ibíd*em, párrafo 83.

⁵² Para esos efectos revisar el Acuerdo sobre Salvaguardias, y el Acuerdo de Cartagena, que disponen en cada caso, lapso de duración de las medidas, presentación de informe, demostración de daño o amenaza de daño, etc.

⁵³ A este respecto, el Órgano de Apelación hizo énfasis en el análisis de la procedencia de una medida de salvaguardia, interpretando el Acuerdo sobre Salvaguardias, en los siguientes términos: “... Para que exista ese derecho, es preciso que el Miembro de la OMC de que se trata haya determinado, como exige

- a) que las importaciones de un producto determinado en su territorio han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional;
- b) demostrar la relación de causalidad entre el "aumento de las importaciones" y el daño grave o la amenaza de daño grave.

Por su parte, el Acuerdo de Cartagena dispone la posibilidad de aplicar una salvaguardia para el comercio intracomunitario andino⁵⁴, en el supuesto que:

- a) un país miembro considere afectada su producción nacional por las importaciones procedentes de los demás países andinos en cantidades o en condiciones tales;
- b) que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos.

e.3) Opciones regional y multilateral en materia de salvaguardias comerciales:

Como se ha señalado precedentemente, los países andinos, participan como miembros de la Comunidad Andina, y a su vez son miembros de la Organización Mundial del Comercio. Y en ese sentido, en materia de salvaguardias, los países andinos podrían utilizar las medidas de salvaguardias intracomunitarias andinas previstas en el Acuerdo de Cartagena, o la medida contenida en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, bajo los supuestos contemplados en dichas normas.

el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y de conformidad con las disposiciones de los artículos 3 y 4 de dicho Acuerdo, que las importaciones de un producto determinado en su territorio han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional. En segundo lugar, si ese primer análisis lleva a la conclusión de que *hay* derecho a aplicar una medida de salvaguardia en ese caso concreto, el intérprete ha de examinar seguidamente si el Miembro ha aplicado esa medida de salvaguardia "sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", como exige la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Así pues, el derecho a aplicar una medida de salvaguardia - aun cuando se haya constatado que existe en un supuesto concreto y que, por consiguiente, puede ejercitarse- no es ilimitado. Aun en el supuesto de que un Miembro haya cumplido las exigencias del Acuerdo que determinan la existencia del derecho a aplicar una medida de salvaguardia en un caso concreto, dicho Miembro debe aplicar esa medida "sólo [...] en la medida necesaria [...]". Véase: WT/DS202/AB/R, 29 de octubre de 2001, Párrafo 84.

⁵⁴ Véase artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

Un país como miembro de ambos esquemas de comercio, podría interpretar que puede escoger entre una u otra medida, y aplicarla al comercio que considere afectado. Pero cómo se mostrará más adelante, esa doble regulación en la materia descrita, así como la vinculación de los países a un acuerdo de integración y a un acuerdo multilateral de comercio, ha dado lugar a que surjan interpretaciones distintas sobre el alcance de la aplicación de las normas regionales y multilaterales en materia de salvaguardias.

Es por ello que la labor interpretativa de los órganos de solución de controversias es un punto esencial en este trabajo, porque son los encargados de ir produciendo y aclarando la aplicación de las normas en la dinámica que se genera en las relaciones comerciales.

Así por ejemplo, se puede distinguir una corriente de opinión en el marco andino, en relación con la aplicación de la normativa andina en materia de salvaguardia entre países andinos, que será expuesta en el próximo capítulo. También surgen interpretaciones desde los países sobre la aplicación de la salvaguardia prevista en el Acuerdo de Cartagena, y en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

Los posibles escenarios que pueden derivar de las diversas interpretaciones que son susceptibles las normas regionales y multilaterales sobre salvaguardias, advierten una situación compleja, es por eso que para indagar en su estudio, revisaremos en los capítulos siguientes determinados aspectos de la institucionalidad andina y su sistema de solución de controversias, por una parte, así como una aproximación al mecanismo de solución de diferencias de la OMC, en la medida que puedan servir de referencia para la comprensión de las perspectivas que ofrecen para solucionar un conflicto en materia de salvaguardia comercial.

CAPITULO II. INSTITUCIONALIDAD ANDINA

En este capítulo se realizará un acercamiento general a la estructura institucional de la Comunidad Andina, especialmente se pondrá el acento en dos de sus principales instituciones, como son la Secretaría General de la Comunidad Andina y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en la medida en que en dichas instancias se desarrolla el mecanismo de solución de controversias andino. Se espera que el conocimiento preliminar del Sistema Andino de Integración, de las características de su ordenamiento

jurídico y así cómo del sistema de solución de controversias andino, pueda facilitar la comprensión de su funcionamiento.

Cuando se pacta un acuerdo de integración, se establece un fin a alcanzar, y para la consecución del mismo, se espera que los países comprometidos realicen una serie de actividades (obligación de hacer) o dejen de realizar aquellas actuaciones contrarias al objetivo a alcanzar (obligación de no hacer) y preserven una conducta acorde con el compromiso asumido⁵⁵. En la Comunidad Andina, los países miembros pactaron la conformación de un mercado común, como un instrumento para el intercambio intracomunitario y para el desarrollo de los Países Miembros.

En el modelo de integración andina, se destacan instituciones que se muestran como uno de los rasgos significativos de ese proceso de integración regional, así como también una agenda con diversidad de temas tanto económicos como comerciales, integración física, turismo y la salud por ejemplo entre otros. Sobre el particular es provechoso hacer un breve esbozo sobre el comienzo de la integración andina y cómo ha evolucionado hasta la institucionalidad actual. Esto es importante porque la estructura de la Comunidad Andina (antes Pacto o Grupo Andino) se vio modificada a partir del Protocolo de Trujillo de 1997⁵⁶.

1. Breve Reseña. Hacia el Sistema Andino de Integración.

La Declaración de Bogotá del 16 de agosto de 1966⁵⁷ marca el comienzo del proyecto de integración andino, con la participación de los Presidentes de Colombia (Carlos Lleras Restrepo), Chile (Eduardo Frei) y Venezuela (Raúl Leoni), y el delegado del gobierno de Ecuador (Galo Plaza) y de Perú (Fernando Schwalb). El Gobierno de

⁵⁵ Artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: “Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación”.

⁵⁶ Se recomienda ver: Acuerdo de Cartagena; así como: Monsanto Alberto, “CAN-MERCOSUR: Esquemas institucionales comparados”, Seselovsky, Ernesto, et al., Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico, Universidad Nacional del Rosario, Cátedra Internacional Andrés Bello/Argentina Organizadores, editores, 2002 ; Levi Michel, “La Comunidad Andina y el referente de la Unión Europea: Una visión temporal sobre la aplicación de los modelos de integración”, pp.267-295, en: La Unión Europea y la Integración regional, Buenos Aires, 2005.

⁵⁷ Maldonado Lira, Héctor, 30 años de integración andina. Balances y perspectivas, Lima, 1999, p. 34.

Bolivia se incorporó luego a este grupo y participó en la Comisión que se creó para estudiar la iniciativa de formar un grupo de integración subregional andino. De las deliberaciones realizadas por la Comisión se produjo como resultado la suscripción del Acuerdo de Integración Subregional Andino, el 26 de mayo de 1969, conocido como Acuerdo de Cartagena, por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, con el objetivo de crear un mercado común⁵⁸.

En un primer momento, el Acuerdo de Cartagena no contaba con un sistema de solución de controversias propio, sino que se regía por el procedimiento de solución de controversias pautado en el Tratado de Montevideo de 1960, que básicamente disponía, la negociación, la conciliación y el arbitraje.

Sin embargo, el surgimiento del Grupo Andino ha estado acompañado de un proceso de desarrollo paulatino de sus instituciones⁵⁹, vale destacar la aprobación del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena el 28 de mayo de 1979. Esta institución significó un punto importante en el desarrollo de la integración andina que pasó a tener su propio órgano de solución de controversias, que serviría además como órgano de control de la legalidad del ordenamiento jurídico comunitario andino, y de la interpretación uniforme de sus normas, y a la vez, contribuiría a la generación de una doctrina jurídica andina.

Con el Acuerdo de Cartagena que constituye la carta fundacional y los Tratados y Protocolos subsiguientes⁶⁰, el modelo de integración de la Comunidad Andina se fue conformando como un grupo con vigencia indefinida⁶¹.

La etapa siguiente a destacar es el Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, aprobado en Cochabamba, Bolivia el 28

⁵⁸ Venezuela ingresa el 13 de febrero de 1973. Por otra parte, Chile se retiró del Acuerdo de Cartagena en 1976, tras el derrocamiento del Gobierno del Presidente Salvador Allende.

⁵⁹ El 25 de octubre de ese mismo año, se suscribe también el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino.

⁶⁰ Protocolo de Quito de 1987; art. 30 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena; artículo 3 literal d) y 134 del Acuerdo de Cartagena (Decisión 563).

⁶¹ Artículo 134 del Acuerdo de Cartagena: "...Este Acuerdo no podrá ser suscrito con reservas y permanecerá en vigencia por tiempo indefinido".

de mayo de 1996⁶². A través de este instrumento jurídico, los países firmantes acordaron aumentar las competencias del Tribunal, entre ellas es preciso señalar, el procedimiento de arbitraje, recurso por omisión o inactividad de los órganos e instituciones de la Comunidad Andina, y la jurisdicción laboral para los funcionarios del sistema de integración andino.

Por su parte, es pertinente señalar que el Protocolo de Trujillo, de 10 de marzo de 1996, en vigencia desde el 2 de junio de 1997, incorporó reformas en la estructura de la organización de integración andina que pasó a denominarse Comunidad Andina. El Sistema Andino de Integración⁶³ aprobado en Trujillo, busca lograr una coordinación efectiva de los órganos e instituciones de la Comunidad Andina, para profundizar la integración subregional, promover su proyección externa y consolidar las acciones relacionadas con el proceso de integración⁶⁴.

Consecuentemente, se aprobó el Protocolo de Sucre (Modificatorio del Acuerdo de Cartagena), en Quito, el 25 de junio de 1997. Este Protocolo encargó a la Comisión de la Comunidad Andina la aprobación de una Decisión que consagrara las modificaciones introducidas, y en ese orden surge la Decisión 563 de la Comisión que codificó el Acuerdo de Cartagena⁶⁵.

Puede observarse en el Preámbulo del Acuerdo de Cartagena una referencia a la Declaración de Bogotá, y los países miembros plantean la integración como un “mandato histórico, político, económico, social y cultural” que a través de la

⁶² El Protocolo Modificatorio entró en vigencia el 25 de agosto de 1999, fecha en la cual quedaron depositados todos los instrumentos de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina. Este instrumento jurídico modificó el nombre del Tribunal -antes Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena- que pasó a llamarse Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

⁶³ Sobre la estructura del Sistema Andino de Integración (SAI) véase el artículo 6 del Acuerdo de Cartagena. El SAI está conformado de la siguiente forma: a)El Consejo Presidencial Andino; b)El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; c)La Comisión de la Comunidad Andina; d)La Secretaría General de la Comunidad Andina; e)El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; f) El Parlamento Andino; g) El Consejo Consultivo Empresarial; h) El Consejo Consultivo Laboral son instituciones consultivas del SAI; i)La Corporación Andina de Fomento; j) El Fondo Latinoamericano de Reservas; k)Los Convenios Sociales adscritos al SAI y los demás que se creen en el marco del mismo, el Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica y Cultural; el Convenio Simón Rodríguez, de integración socio laboral; y, el Convenio Hipólito Unanue, de Cooperación en salud; l)La Universidad Andina Simón Bolívar; m) Los Consejos Consultivos que establezca la Comisión; y, los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina.

⁶⁴ Artículo 7 Ibidem.

⁶⁵ Sustituye a la Decisión 406 de la Comisión.

consecución de ciertos objetivos pretenden un mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes.

En ese sentido, el Acuerdo de Cartagena prevé como objetivos⁶⁶

“promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano”.

El Acuerdo continúa agregando la necesidad de:

“... propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros”⁶⁷.

También es preciso señalar que la Comunidad Andina es concebida como una organización subregional con personería o personalidad jurídica internacional⁶⁸, actualmente está conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú⁶⁹ y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración⁷⁰. Asimismo, participan como países asociados Chile, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y como observadores, México y Panamá.

2. Sobre el Ordenamiento jurídico andino.

Ahora bien, antes de señalar en que consiste y qué comprende el ordenamiento jurídico andino, es conveniente distinguir dos tipos de normas, por una parte se encuentran las normas originarias, primarias o constitutivas, y por otra parte, las normas derivadas o secundarias. Sobre el particular, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha señalado que:

⁶⁶ Artículo 1 del Acuerdo de Cartagena, (Decisión 563 de la Comisión de la Comunidad Andina, que contiene la Codificación del Acuerdo de Cartagena).

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ Artículo 48 *Ibíd.*

⁶⁹ Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena en abril de 2006 con base en el artículo 135 del mismo Acuerdo, por lo que cesaron para ese país los derechos y obligaciones derivados de su condición de Miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión, las cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia. Es importante señalar que hasta que se cumpla ese lapso o se concrete el retiro definitivo, Venezuela debe preservar el trato nacional; el libre comercio andino; otorgar el beneficio de nación más favorecida. Para revisar con más detalle este punto véase Decisión 641 de la Comisión de la CAN.

⁷⁰ Artículo 5 del Acuerdo de Cartagena.

“El ordenamiento comunitario se compone, principalmente de dos tipos de normas jurídicas que son “originarias”, “primarias”, o “constitucionales”, las unas, contenidas en el Acuerdo de Cartagena y el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, con sus respectivos y ya numerosos Protocolos modificatorios; y “derivadas” o “secundarias”, las otras, que son las contenidas en las Decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina, y en las Resoluciones de la Secretaría General”⁷¹.

Las normas originarias representarían entonces las normas fundacionales, como son los tratados constitutivos o de creación como el Acuerdo de Cartagena y del Tribunal de Justicia, con los demás Protocolos Modificatorios que se han ido generando en la Comunidad Andina. Estas normas surgen de la voluntad de los países participantes en el Tratado que acuerdan crear unas normas o un organismo internacional con fines de integración y cooperación económica y social, y sobre el cual otorgan determinadas competencias específicas y limitadas, como es el caso de la Secretaría General y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, para nombrar algunos. Sobre el particular, Novak sostiene que, “Los Estados retienen el poder constituyente en el ámbito del Derecho de Integración...”⁷². Y por su parte, Monsanto⁷³ argumenta también que la competencia general y abstracta pertenece al Estado originariamente.

Por otro lado, las normas secundarias o derivadas constituyen las normas expedidas por los órganos e instituciones de la Comunidad Andina, como son las Decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina, y las Resoluciones de la Secretaría General.

Otras fuentes se encontrarían en los Acuerdos que pueda celebrar la Comunidad Andina con un Estado u organización internacional, capacidad que deriva del ejercicio de su personalidad jurídica internacional⁷⁴. Se espera que las normas andinas derivadas estén en conjunción con los principios y objetivos contemplados en las normas originarias, y contribuyan al desarrollo progresivo de éstas.

⁷¹ Proceso N° 07-AI-99 de 12 de noviembre de 1999, (Acción de incumplimiento). Los textos completos de las sentencias, pueden encontrarse en la página web de la Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/canprocedimientosinternet/procedimientos.aspx> (24/04/2007).

⁷² Novak, Fabián, *Derecho Comunitario Andino*, pág. 59, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2003.

⁷³ En: “CAN-MERCOSUR: Esquemas institucionales comparados”, Ob.cit. p1. Las competencias estatales e institucionales en la integración regional.

⁷⁴ Artículo 48 del Acuerdo de Cartagena.

Para conocer cuál es el ordenamiento jurídico andino, es oportuno revisar lo que dispone el artículo 1 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina que lo detalla expresamente de la siguiente manera:

"El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, comprende:

- a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales;
- b) El presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios;
- c) Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina;
- d) Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y
- e) Los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina".

Como puede observarse estas normas son elaboradas por una parte por los Países Miembros cuando adoptan un Tratado, así cómo por determinados órganos del SAI en las competencias que le son atribuidas por los países andinos. Dichas normas son vinculantes para los países miembros de la Comunidad Andina.

2.1. Características del ordenamiento jurídico comunitario andino

El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina presenta características atribuidas a partir de los Tratados Constitutivos; en particular, la aplicación directa e inmediata y la preeminencia o supremacía.

a) Aplicación inmediata y efecto directo

Esta característica implica que las Decisiones y Resoluciones son de obligatorio cumplimiento para los Países Miembros, así como para los órganos e instituciones del SAI, desde la fecha en que son aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina⁷⁵.

⁷⁵ Artículo 2 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Es propicio destacar que el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina precisa que las Decisiones y Resoluciones serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena⁷⁶, a menos que las mismas señalen una fecha posterior⁷⁷. Y agrega dicho Tratado que, en ocasiones cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro.

Como puede observarse esta característica de aplicación directa se desprende de una norma originaria como es el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Se confirma que el principio general, salvo la excepción mencionada, es que la norma andina derivada es de aplicación inmediata para los países miembros desde el momento en que se publica en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Esta cualidad de aplicación directa implica que no es necesario un proceso de intermediación o validación por parte de los organismos competentes de los países miembros de la Comunidad Andina. Así por ejemplo, en el caso de las sentencias y laudos del Tribunal y los pronunciamientos -Resoluciones- de la Secretaría General no se requiere de homologación o exequátur en ninguno de los Países Miembros⁷⁸.

De esta forma la norma comunitaria andina derivada entraría en vigencia para todos simultáneamente y de manera inmediata. Se distingue a la norma comunitaria andina derivada de las normas originarias, porque en el caso de las normas andinas primarias, como los Tratados constitutivos o fundacionales, estos entrarían en vigencia de

⁷⁶ Vale señalar que corresponde a la Secretaría General de la Comunidad Andina, editar la Gaceta la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, véase en: Artículo 30 literal m) del Acuerdo de Cartagena; y, artículo 43 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. En la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena se publicarán las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión de la Comunidad Andina, los Convenios, las Resoluciones y Dictámenes de la Secretaría General y las sentencias del Tribunal. Así también, el Secretario General podrá disponer, excepcionalmente, la publicación de otros actos jurídicos, siempre que éstos tengan carácter general y su conocimiento sea de interés para la Comunidad Andina.

⁷⁷ Artículo 3 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

⁷⁸ Artículo 41 Ibidem.

conformidad con lo pautado en el Tratado, y con el procedimiento nacional en materia de aprobación de tratados internacionales⁷⁹.

b) Preeminencia o supremacía

Las normas comunitarias andinas se caracterizan por estar dotadas de supremacía o preeminencia. La preeminencia del derecho comunitario se refiere a la capacidad que se reconoce a las normas expedidas por los organismos de la comunidad para prevalecer en las materias de su competencia, sobre las normas del ordenamiento jurídico interno de los Estados⁸⁰. Esta peculiaridad ha sido explicada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en los siguientes términos:

“...el ordenamiento jurídico de la integración andina prevalece en su aplicación sobre las normas internas o nacionales, por ser característica esencial del Derecho Comunitario, como requisito básico para la construcción integracionista...”⁸¹

En ese orden, según la interpretación que ha hecho el Tribunal de Justicia andino ha precisado que:

“En cuanto al efecto de las normas de la integración sobre las normas nacionales, señalan la doctrina y la jurisprudencia que, en caso de conflicto, la regla interna queda desplazada por la comunitaria, la cual se aplica preferentemente ya que la competencia en el caso le corresponde a la comunidad. En otros términos, la norma interna resulta inaplicable, en beneficio de la norma comunitaria...No se trata propiamente de que la norma comunitaria posterior derogue a la norma nacional preexistente, al igual que ocurre en el plano del derecho interno, puesto que son dos ordenamientos jurídicos distintos, autónomos y separados, que adoptan dentro de sus propias competencias formas peculiares de crear y extinguir el derecho, que por supuesto no son intercambiables...Frente a la norma comunitaria, los Estados Miembros...no pueden formular reservas ni desistir unilateralmente de aplicarla, ni pueden escudarse en

⁷⁹ Así por ejemplo, el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina estipuló que “El presente Protocolo Modificatorio entrará en vigencia cuando todos los Países Miembros que lo suscriban hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina y haya entrado en vigencia el Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) aprobado en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996. Por su parte, el artículo 134 del Acuerdo de Cartagena dispuso que: “El presente Acuerdo entrará en vigencia cuando todos los Países Miembros que lo suscriben hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Este Acuerdo no podrá ser suscrito con reservas y permanecerá en vigencia por tiempo indefinido”.

⁸⁰ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sentencia 1-IP-96 (Interpretación prejudicial) “La transferencia del poder regulador en determinadas materias de interés común de los Estados, a un órgano comunitario para alcanzar las metas de la integración, produce el fenómeno de redistribución de funciones y atribuciones entre los órganos comunitarios y los países miembros”.

⁸¹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sentencia del 3 de diciembre de 1987.

disposiciones vigentes o en prácticas usuales de su orden interno para justificar el incumplimiento o la alteración de obligaciones resultantes del derecho comunitario”⁸².

Vale tener presente, que el compromiso asumido por los países andinos en el marco de la Comunidad Andina, supone una conducta en concordancia con las obligaciones y derechos acordados, como ya ha sido señalado hay un conjunto de obligaciones de hacer y de no hacer, en ese sentido, al participar los países andinos en un esquema de integración, en reuniones de los órganos comunitarios y en la adopción y aprobación de normas comunitarias, se espera que en esas materias respeten las obligaciones adquiridas, y en el ámbito nacional tomen en consideración las normas andinas para las materias específicas.

Ahora bien, según la interpretación que ha dado el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sobre la relación de la norma andina respecto a las normas internacionales, ha considerado que:

“... en lo que concierne a la relación propiamente dicha entre el ordenamiento comunitario y el internacional,...este constituye una de las fuentes de aquel, pero que de ello no se deriva que la Comunidad quede obligada por el citado ordenamiento...”⁸³.

De acuerdo a lo que se expresa en esta sentencia del Tribunal andino, por un parte ese organismo reconoce que el derecho internacional es fuente del derecho comunitario y están vinculados, aunque parece querer destacar una ‘autonomía’ del derecho comunitario en la aplicación para los países miembros. Así lo ha expuesto el Tribunal andino:

“El ordenamiento jurídico andino es autónomo y la aplicación de las normas comunitarias que lo conforman no depende de la de otros ordenamientos internacionales, ni debe sujetarse a que guarden compatibilidad o conformidad con ellas. Cosa bien diferente es la de que, para que este ordenamiento se acompase con el de otras esferas u organizaciones internacionales o mundiales, el legislador andino expida normas que acojan dentro de su ordenamiento principios y regulaciones idénticas o semejantes a las de aquellas...Además, el derecho comunitario andino, fuera de constituir un ordenamiento jurídico autónomo, independiente, con su propio sistema de producción, ejecución y aplicación normativa, posee los atributos, derivados de su propia naturaleza, conocidos como aplicabilidad inmediata, efecto directo y primacía”⁸⁴.

⁸² Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Proceso de Interpretación prejudicial 2 IP 88.

⁸³ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sentencia 1-IP-96 (Interpretación prejudicial).

⁸⁴ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sentencias 89-AI-2000 (acción de incumplimiento), 10 AN 200 y 61AN 2000 (Acción de nulidad).

Ahora, el Tribunal andino también se ha referido al hecho de la relación de los países a esquemas regionales y multilaterales, y al respecto ha señalado que:

“En particular, en lo que concierne al doble vínculo de los países miembros con el ordenamiento jurídico de la Comunidad y con el Acuerdo de Marrakech por el que se estableció la Organización Mundial del Comercio, el criterio del Tribunal ha sido que: “La circunstancia de que los Países Miembros de la Comunidad Andina pertenezcan a su vez a la Organización Mundial del Comercio no los exime de obedecer las normas comunitarias andinas so pretexto de que se está cumpliendo con las de dicha organización o que se pretende cumplir con los compromisos adquiridos con ella...”⁸⁵.

En este pronunciamiento del Tribunal como en el anterior se nota un doble enfoque sobre el ordenamiento comunitario andino, si bien el Tribunal sostiene la autonomía de las normas andinas al indicar que no depende de la de otros ordenamientos internacionales, ni debe sujetarse a que guarden compatibilidad o conformidad con ellas. Sin embargo en líneas siguientes, no deja de reconocer que las normas comunitarias andinas podrían estar inspiradas en el ordenamiento jurídico internacional, y que “para que este ordenamiento se acompase con el de otras esferas u organizaciones internacionales o mundiales, el legislador andino expida normas que acojan dentro de su ordenamiento principios y regulaciones idénticas o semejantes a las de aquellas”, esto es que serían fuentes de derecho andino.

Además cómo se mencionó precedentemente al referirnos al ordenamiento jurídico andino, las normas originarias son aprobadas por los Estados, y como tratados constitutivos son instrumentos de derecho internacional.

Los pormenores de este punto serán examinados más adelante, en este apartado sólo se pretende exponer los caracteres del ordenamiento jurídico andino, desde los preceptos contenidos en las normas andinas, como desde la interpretación que ha dado el Tribunal Andino de Justicia. Sin embargo es preciso traer a colación que la perspectiva mostrada en la jurisprudencia andina mencionada, servirán de referencia cuando se trate de explicar más adelante la vinculación entre el regionalismo y el multilateralismo, a partir del análisis de una controversia en la Comunidad Andina en materia de salvaguardia comercial, donde se trató la vinculación de un país andino, a una norma regional andina

⁸⁵ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sentencia 7-AI-98 (acción de incumplimiento), de 21 de julio de 1999.

sobre salvaguardia contenida en el Acuerdo de Cartagena y a una norma multilateral, estipulada en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio. No sin antes hacer una breve explicación sobre el funcionamiento del mecanismo de solución de controversias andino cómo se propone a continuación en el siguiente capítulo.

CAPITULO III. SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE LA COMUNIDAD ANDINA

A partir de la existencia de mecanismos de solución de controversias, se puede inferir que hay una preocupación por ajustar la conducta de los países cuando se alejan del compromiso asumido, o la existencia de un conflicto entre los países andinos en que esta involucrada una norma andina, que deba ser aclarada y resuelta.

Es preciso indicar que el Sistema de Solución de Controversias de la Comunidad Andina, está administrado por la Secretaría General en una primera etapa precontenciosa; y, en una segunda etapa judicial, por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, instancia jurisdiccional que tiene una función de administrar la justicia comunitaria, así como interpretar las normas andinas. Sin embargo es pertinente advertir también que esa labor de velar por la observancia del ordenamiento jurídico andino, es compartida no sólo por los órganos comunitarios señalados, sino también, por las personas naturales o jurídicas de los Países Miembros, las autoridades competentes nacionales de los países miembros, así como por los demás órganos del Sistema Andino de Integración⁸⁶.

A continuación nos referiremos brevemente al sistema de solución de controversias andino. No obstante, es oportuno señalar que ambos órganos tienen competencias específicas en distintas áreas, y son variados los tipos de procedimientos administrativos y judiciales que pueden tener a su conocimiento que no serán abordados aquí porque excedería el objetivo de este trabajo, que cómo se ha señalado hace énfasis en el mecanismo de salvaguardia comercial.

Con la introducción del tema del funcionamiento de la solución de controversias andinas, la idea es poder lograr una comprensión del planteo del caso de doble

⁸⁶ El Tratado del Tribunal de Justicia de la CAN, dispone que las personas naturales o jurídicas están facultadas para acudir a los Tribunales nacionales competentes, según las prescripciones del derecho interno, cuando los Países Miembros incumplan lo dispuesto en el Artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, estas son, las obligaciones de hacer y no hacer concordantes con el compromiso comunitario asumido, en los casos en que sus derechos resulten afectados por dicho incumplimiento. Véase artículo 31 ejusdem.

vinculación a norma regional y multilateral en materia de salvaguardias que será expuesto también en este Capítulo.

1. Fase Precontenciosa: Secretaría General de la Comunidad Andina.

En primer lugar es importante destacar que la Secretaría General de la CAN⁸⁷, es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina⁸⁸, y procura apoyo técnico, cuando corresponda, a los demás órganos e instituciones del SAI. Así también, la Secretaría General se expresa mediante Resoluciones, que como se mencionó anteriormente forman parte del ordenamiento jurídico andino y son vinculantes para los países miembros. Como se señaló en el Capítulo sobre la institucionalidad andina, una de las funciones principales de la Secretaría General de la Comunidad Andina es velar por la aplicación del Acuerdo de Cartagena y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina⁸⁹.

Ahora bien, la Secretaría General esta encargada de llevar adelante determinados procedimientos administrativos, los mismos se encuentran regulados, en el Acuerdo de Cartagena (Acuerdo Marco), en el Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General⁹⁰, otros en el Reglamento de la fase prejudicial de la acción de Incumplimiento, y en algunos casos en Decisiones comunitarias específicas⁹¹. Esto quiere decir que sus funciones específicas están reguladas en normas originarias por acuerdo de los países miembros, y en normas derivadas de los órganos comunitarios, como pueden ser las Decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina, o del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

⁸⁷ Es preciso notar que la Secretaría General fue creada mediante el Protocolo de Trujillo de 1996. Este órgano reemplazó a la Junta del Acuerdo de Cartagena, que anteriormente estaba integrada por tres Directores. Actualmente es dirigida por un Secretario General y tres Directores Generales.

⁸⁸ Artículo 29 *Ibidem*.

⁸⁹ Artículo 30, literal a), Acuerdo de Cartagena; y artículo 30 del Reglamento de la Secretaría General.

⁹⁰ Véase artículo 1 del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General. Este Reglamento se aplica a: a) Los procedimientos en las investigaciones que tengan por objeto determinar la posible existencia de gravámenes o restricciones aplicados por Países Miembros al comercio intrasubregional de mercancías; b) Los procedimientos en las investigaciones que tengan por objeto determinar la posible existencia de prácticas que puedan distorsionar la competencia en la Subregión, tales como dumping, subsidios o prácticas restrictivas de la libre competencia; c) *Los procedimientos con el fin de autorizar, modificar o suspender medidas de salvaguardia aplicadas por Países Miembros*; y, d) Los demás procedimientos que tengan como resultado la expedición de Resoluciones de la Secretaría General.

⁹¹ Por ejemplo, Decisión 456 en materia de aplicación de medidas antidumping a las importaciones originarias de los países andinos, Decisión 515 en cuanto a procedimiento para la administración de normas de sanidad agropecuaria, entre otras.

En esta sección se hará referencia por una parte, al procedimiento administrativo precontencioso que tiene lugar en la Secretaría General, que tiene por objeto determinar si una medida aplicada unilateralmente por un país miembro de la Comunidad Andina a otro país andino es considerada restricción o gravamen al comercio intrasubregional de mercancías⁹², así como al procedimiento que se sigue con el fin de autorizar, modificar o suspender medidas de salvaguardia aplicadas por Países Miembros a otros países andinos. El enfoque en estos dos tipos de procedimientos precontenciosos es pertinente porque en la controversia que se analizará se debatió si la medida aplicada unilateralmente por un país andino, constituyó o no una restricción al comercio; y se trataba de una medida de salvaguardia.

Además se considera necesario explicar las implicaciones de una restricción al comercio de bienes, y diferenciar cuando una medida es aplicada unilateralmente por un país, y cuando el país aplica una medida y tiene la autorización del órgano comunitario.

Como se introdujo preliminarmente, las medidas de salvaguardia constituyen una restricción provisional que es autorizada una vez que el país que se considere afectado haya demostrado ciertas condiciones como son: 1) si hubo un incremento en las cantidades o volúmenes de las importaciones; 2) cuáles fueron las condiciones tales o los precios en que se realizaron dichas importaciones provenientes de la Comunidad Andina; 3) la perturbación a la producción nacional del producto señalado (a partir de la evaluación de variables como alteración de la producción, pérdidas en el mercado interno por parte de los productores nacionales, reducción de la utilización de la capacidad instalada, precios de venta, empleo, inventarios y márgenes de utilidad); y, 4) la relación causal entre el incremento de las importaciones o la disminución de los precios de las importaciones, esto es que la perturbación a la producción nacional sea la consecuencia del incremento de cantidades o las condiciones en que han ocurrido las importaciones originarias de la Comunidad Andina. Esto se explica porque dado el carácter de las medidas de salvaguardia como mecanismos excepcionales, corresponde al país miembro que las invoque, probar la existencia de los elementos que la justifiquen.

⁹² Los fundamentos legales están previstos en el Acuerdo de Cartagena. Véase: Capítulo VI del Programa de Liberación, y Capítulo XI sobre Cláusulas de Salvaguardia; así como también los artículos 46 y 47 del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General.

Además es un principio general de derecho que quien afirma la existencia de un hecho tiene la carga y responsabilidad de probarlo.

a) Sobre las restricciones y gravámenes al comercio.

La Secretaría General tiene competencia para efectuar las investigaciones para determinar si la medida aplicada unilateralmente por un país miembro de la Comunidad Andina, constituye un gravamen o restricción al comercio intrasubregional⁹³. Esta investigación puede impulsarse a solicitud de un País Miembro, de un particular interesado, o de oficio⁹⁴.

Dentro del desarrollo del procedimiento administrativo cuando se presume que puede estarse en presencia de una medida restrictiva al comercio intracomunitario andino, la Secretaría General deberá realizar una investigación donde intervienen las partes involucradas y presentan sus argumentos, y si como resultado de la misma la Secretaría General considerare que la medida aplicada por un país miembro cae en los supuestos de restricción o gravamen señalados anteriormente, deberá emitir un pronunciamiento a través de una Resolución, con la exposición de los motivos por los cuales la medida constituye un gravamen o restricción al comercio, y dependiendo de la gravedad o urgencia del caso deberá otorgar un plazo al país miembro imputado_ no mayor a un mes_ para que retire la medida considerada infractora⁹⁵.

La infracción al Programa de liberación acordado en el Acuerdo de Cartagena es sancionado, en la medida que es uno de los objetivos básicos de ese proyecto de integración, a tal punto que el propio Acuerdo dispone que “Los países miembros se abstendrán de aplicar gravámenes y de introducir restricciones de todo orden a las importaciones de bienes originarios de la Subregión.”⁹⁶

⁹³ Vale destacar que por gravamen se entiende a “los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidan sobre las importaciones. No quedarán comprendidos en este concepto las tasas y recargos análogos cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados”. Mientras que por “restricciones de todo orden” se refiere a cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiario, mediante la cual un País Miembro impida o dificulte las importaciones, por decisión unilateral. Véase en: artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

⁹⁴ Artículo 74 del Acuerdo de Cartagena, y artículo 46 del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General.

⁹⁵ Artículo 55 *Ibidem*.

⁹⁶ Artículo 77 del Acuerdo de Cartagena.

b) Sobre las Salvaguardias.

Ahora bien, en materia de salvaguardias, como ya se adelantó en el primer Capítulo, el Acuerdo de Cartagena contempla la posibilidad de que los países miembros de la CAN puedan adoptar las salvaguardias intracomunitarias, es decir, aquellas medidas aplicables por un País Miembro que tienen como efecto la restricción temporal autorizada de las importaciones originarias de otro País Miembro, bajo determinados supuestos y de manera provisional. Toda vez que el principio general es la libre circulación de mercancías, no obstante, las salvaguardias son un mecanismo que los acuerdos comerciales prevén en caso de urgencia, de forma tal de que la restricción que se imponga esté regulada y no dejarlo al arbitrio unilateral del país, bajo la creencia de que de esa forma se podría evitar males mayores.

Cabe señalar que las salvaguardias intracomunitarias⁹⁷ previstas en el Acuerdo de Cartagena pueden ser de diferentes modalidades, como son: la salvaguardia por balanza de pagos (artículo 95), aquella derivada del cumplimiento del Programa de Liberación (artículo 96), la salvaguardia propiamente dicha aplicable a productos específicos (artículo 97), la salvaguardia por devaluación monetaria (artículo 98).

De los tipos de salvaguardias andinas mencionadas, aquí se pone el acento en la salvaguardia para productos específicos prevista en el artículo 97⁹⁸ del Acuerdo de Cartagena debido a varias razones, por una parte está vinculada al examen que se propone hacer a partir de la doctrina desarrollada por la Secretaría General y la jurisprudencia andina en esta materia, y por otra parte, las medidas que han aplicado los

⁹⁷ Capítulo XI del Acuerdo de Cartagena.

⁹⁸ Dicho artículo dispone que: “Cuando ocurran importaciones de productos originarios de la Subregión, en cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un País Miembro, éste podrá aplicar medidas correctivas, no discriminatorias, de carácter provisional, sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General.

El País Miembro que aplique las medidas correctivas, en un plazo no mayor de sesenta días, deberá comunicarlas a la Secretaría General y presentar un informe sobre los motivos en que fundamenta su aplicación. La Secretaría General, dentro de un plazo de sesenta días siguientes a la fecha de recepción del mencionado informe, verificará la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma y emitirá su pronunciamiento, ya sea para suspender, modificar o autorizar dichas medidas, las que solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación. Las medidas correctivas que se apliquen deberán garantizar el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los tres últimos años.”

Países Miembros al comercio intracomunitario se concentran mayormente en ese tipo de salvaguardia⁹⁹.

Lo expuesto puede verificarse a través de la revisión de la información recogida en la pagina web de la Secretaría General de la CAN, donde puede observarse que desde el 16 de julio de 1999 -con la adopción de la Resolución 257 sobre aplicación de medidas correctivas por parte del gobierno de Colombia a las importaciones de arroz originarias de Ecuador al amparo del artículo 109 del Acuerdo de Cartagena (actual artículo 97)- hasta el 3 de febrero de 2006 - con la Resolución 993 referente a la solicitud al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena para la aplicación de medidas correctivas por parte del gobierno de Ecuador a las importaciones de productos de la cadena de oleaginosas originarias de los países miembros- el tipo de medida más usado por los países andinos para el comercio intracomunitario fue el mecanismo pautado en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, y en menor medida otras medidas correctivas dispuestas en el Acuerdo de Cartagena¹⁰⁰.

Asimismo las áreas que han sido más afectadas_ desde el punto de vista de que su comercio fue restringido temporalmente con la aplicación de medidas de salvaguardia_ o también puede verse como protegidas por los productores nacionales de los países andinos, fueron las agrícolas y algunos sectores industriales, vale mencionar a modo de ejemplo, los sectores del azúcar, arroz, oleaginosas, guarniciones para frenos, perfiles, barras y tubos de aluminio, alcohol extraneutro, sal de mesa, y cerámica plana.

⁹⁹ Véase documento: “Modificación de los mecanismos de salvaguardia que afectan al comercio intracomunitario”, SG/dt 297, 13 de junio de 2005 (08/09/2007), en: www.comunidadandina.org. “En cuanto a otros mecanismos previstos en el Acuerdo de Cartagena, que no han sido invocados en los últimos años, podemos mencionar el Artículo 96, el cual se incluyó en el Acuerdo de Cartagena para atender situaciones de perjuicios ocasionados por el incremento de importaciones provenientes de los Países Miembros durante el Programa de Liberación (periodo de desgravación arancelaria). La conformación de la Zona de Libre Comercio Andina desde 1993, hace inaplicable esta salvaguardia. “Otro mecanismo que ha dejado de invocarse es el que se refiere a medidas para corregir desequilibrios en la balanza de pagos (Artículo 95 del Acuerdo de Cartagena). Para este mecanismo la normativa andina señala que el País Miembro que adopte medidas de este tipo, podrá “extenderlas” a los socios andinos previa autorización de la Secretaría General. Esta condición de autorización para la extensión de la medida, aunada al hecho que los países rara o ninguna vez han recurrido a medidas de alivio comercial de tipo general para corregir desequilibrios de balanzas de pagos, ha hecho estricta e inaplicable esta salvaguardia en el ámbito intracomunitario”p.4.

Según el estudio de la Secretaría General, entre 1990 a mayo de 2005, las solicitudes realizadas por los Países Miembros se concentran en el mecanismo para productos específicos previsto en el Artículo 97 del Acuerdo de Cartagena (68 por ciento de las solicitudes) *Ibidem*.

¹⁰⁰ www.comunidadandina.org en: Resoluciones, (02/10/2007).

Sobre estas medidas de salvaguardia andina, los Países miembros le han atribuido competencias específicas a la Secretaría General para el comercio intracomunitario, esto se puede notar cuando se señala expresamente en el Acuerdo de Cartagena¹⁰¹ que la aplicación provisional de medidas de salvaguardias por parte de un país miembro _quien preliminarmente podrá o no aplicarlas, esto es facultativo_ estará sujeta al pronunciamiento de la Secretaría General, quien “suspenderá, modificará o autorizará” las medidas provisionales, en caso que el país la haya adoptado previamente o autorizará la aplicación de una medida correctiva.

Ahora bien, de lo expuesto anteriormente la tendencia ha sido la aplicación por los países andinos de la salvaguardia intracomunitaria andina, para el comercio con los demás países andinos, sin embargo, en el caso que se propone para ser examinado como objeto de estudio en este trabajo, ocurrió un planteamiento distinto, debido a que un país andino (Ecuador) invocó la aplicación de una medida de salvaguardia multilateral estipulada en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, dirigida a las importaciones de cerámica plana provenientes de todos los países incluidos andinos. Sobre este punto se volverá más adelante.

Es importante señalar que además de las cuatro modalidades de salvaguardias intracomunitarias contempladas en el Acuerdo de Cartagena; los países andinos a su vez tienen la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia como producción comunitaria _esto es, como bloque frente a terceros_ según lo dispuesto en la Decisión 452 (Normas para la adopción de medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no miembros de la Comunidad Andina de diciembre de 1999)¹⁰².

¹⁰¹ Artículo 97.

¹⁰² Este tipo de salvaguardia previsto en la Decisión 452 no se ha aplicado hasta ahora por los países andinos a terceros países. Con la Decisión 452 se refiere a la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia cuando, como resultado de una investigación, se concluya que las importaciones de un producto o grupo de productos procedentes de terceros países que ingresen al territorio de la Comunidad Andina han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de la producción subregional Para detallar más sobre este tipo de medidas puede revisarse: “Salvaguardias para el mercado común” de 15 de enero de 2002 SG/ di 371, p.2.(02/10/2007) Véase también: artículo 3 de la Decisión 452; y , “Modificación de los mecanismos de salvaguardia que afectan al comercio intracomunitario”, SG/dt 297, 13 de junio de 2005 (08/09/2007), En: www.comunidadandina.org/documentos.

Según lo dispuesto en el artículo 3 de dicha Decisión, esa norma “...está armonizada con el procedimiento y condiciones que plantea el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC”¹⁰³. En ese sentido, se observa que en este tipo de medida de salvaguardia como producción comunitaria, como bloque frente a terceros se tomó en cuenta los parámetros de la OMC. Aquí vale recordar el señalamiento del Tribunal Andino mencionado expuesto anteriormente, en el Capítulo II donde indicaba que:

“El ordenamiento jurídico andino es autónomo... Cosa bien diferente es la de que, para que este ordenamiento se acompañe con el de otras esferas u organizaciones internacionales o mundiales, *el legislador andino expida normas que acojan dentro de su ordenamiento principios y regulaciones idénticas o semejantes a las de aquellas...* Además, el derecho comunitario andino, fuera de constituir un ordenamiento jurídico autónomo, independiente, con su propio sistema de producción, ejecución y aplicación normativa, posee los atributos, derivados de su propia naturaleza, conocidos como aplicabilidad inmediata, efecto directo y primacía”¹⁰⁴. (énfasis añadido).

2. Fase Judicial: Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Principales acciones.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina¹⁰⁵, con capacidad de dirimir las controversias que surjan del ordenamiento jurídico andino e interpretarlo uniformemente. Es oportuno indicar, que la labor interpretativa del Tribunal ocurre no sólo por medio de la acción de interpretación prejudicial, sino también dentro de todo proceso que conozca, tratándose de una acción de nulidad, de incumplimiento, por omisión o inactividad, laboral, arbitral, donde emita su opinión sobre el alcance y propósito de una norma comunitaria andina.

Las competencias¹⁰⁶ y procedimientos a cargo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina están previstas en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en el Estatuto del Tribunal y en su Reglamento interno.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Tribunal de justicia de la Comunidad Andina, en: sentencias 89-AI-2000 (acción de incumplimiento), 10 AN 200 y 61AN 2000 (Acción de nulidad).

¹⁰⁵ Véase artículos 40 y 41 del Acuerdo de Cartagena; y Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. El Tribunal Andino tiene su sede en Quito. Está integrado por Magistrados nacionales de los Países Miembros.

¹⁰⁶ Las competencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina están previstas en su Tratado fundacional y son las siguientes:

- a) acción de nulidad (artículos 17 a 22)
- b) acción de incumplimiento (artículos 23 a 31)
- c) interpretación prejudicial (artículos 32 a 36)

Cabe destacar al respecto que en el Preámbulo del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina se expone como función básica de éste órgano comunitario andino:

“... garantizar el cumplimiento estricto de los compromisos derivados directa o indirectamente del Acuerdo de Cartagena, con el fin de que la integración alcance los efectos que de ella esperan los pueblos de los Países Miembros...”;

“... que la estabilidad del Acuerdo de Cartagena y de los derechos y obligaciones que de él se derivan deben ser salvaguardados por un órgano jurisdiccional del más alto nivel, independiente de los Gobiernos de los Países Miembros y de los otros órganos del Acuerdo de Cartagena, con capacidad de declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente...”.

Sobre la labor interpretativa de las normas andinas por parte del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, es menester señalar que se puede desarrollar a través de un mecanismo que se conoce como la interpretación prejudicial¹⁰⁷ del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, para garantizar su aplicación uniforme en el territorio de los Países Miembros. Este es un proceso en el que hay un principio de colaboración entre el Juez comunitario y los jueces nacionales.

En ese orden es oportuno explicar que dentro de un proceso judicial nacional los jueces nacionales de los países andinos pueden solicitar la interpretación al Tribunal de justicia de la Comunidad Andina de las normas comunitarias que estén conociendo dentro de un proceso nacional.

El propósito que se busca es obtener una uniformidad en la interpretación de dichas normas en los Países Miembros. Vale reiterar que esa función interpretativa del Tribunal Andino se circunscribe a las normas comunitarias andinas por lo que el Tribunal comunitario andino no está facultado para pronunciarse sobre el contenido y alcance del derecho nacional ni calificar los hechos que son examinados en un proceso judicial nacional.

-
- d) recurso por omisión o inactividad (artículo 37)
 - e) función arbitral (artículo 38)
 - f) jurisdicción laboral (artículo 40)

¹⁰⁷ Artículos 32 al 36Ibídem.

Además de la función interpretativa del Tribunal Andino de las normas jurídicas de la CAN, hay otras dos funciones que desempeña este órgano jurisdiccional, que merecen ser destacadas, debido a que propenden al control de la legalidad de las normas comunitarias o para velar por el cumplimiento de los países andinos, éstas son la acción de nulidad, y la acción de incumplimiento.

La primera es un tipo de acción que busca examinar la adecuación conforme al derecho comunitario, de las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión de la Comunidad Andina, de las Resoluciones de la Secretaría General y de los Convenios que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración andina, en el supuesto que se observe una infracción del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, o desviación de poder.

Esta acción puede ser interpuesta por las autoridades nacionales de los países miembros, por los órganos comunitarios andinos, o por las personas naturales o jurídicas que se consideren afectadas en sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos.

La segunda - acción de incumplimiento- busca examinar si los países miembros están cumpliendo con las obligaciones asumidas en el marco del Acuerdo de Cartagena, y en caso que se verifique la inobservancia de las normas andinas, el Tribunal emitirá una sentencia donde el país demandado estará obligado a adecuar su conducta¹⁰⁸.

Otro aspecto que es preciso observar, y que deriva del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la CAN -norma originaria-, es una jurisdicción exclusiva del Tribunal andino en materia de normas que formen parte del ordenamiento jurídico andino, delimitada en los siguientes términos: “los Países Miembros no someterán ninguna controversia que surja con motivo de la aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina a ningún tribunal, sistema de arbitraje o procedimiento alguno distinto de los contemplados en el presente Tratado”¹⁰⁹.

¹⁰⁸ La primera etapa del procedimiento por incumplimiento se inicia en la Secretaría General de la Comunidad Andina. Véase Reglamento de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento. El Tribunal de Justicia continúa conociendo del incumplimiento en segunda instancia, si el país persiste en infringir las normas.

¹⁰⁹ Artículo 42 del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

3. Exposición de Caso en la Comunidad Andina. Relación entre la medida de salvaguardia regional andina y la salvaguardia multilateral.

En este apartado se expondrán los principales aspectos de una controversia suscitada entre Países Miembros de la Comunidad Andina donde se debatía sobre la aplicabilidad de una norma regional andina en materia de salvaguardia comercial, prevista en el Acuerdo de Cartagena y, por otra parte, sobre una norma multilateral de la Organización Mundial del Comercio, como es el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio.

Para el desarrollo de la explicación de la controversia que tuvo lugar en la etapa precontenciosa¹¹⁰, en la Secretaría General de la Comunidad Andina, se hará primero una breve reseña del caso, y luego se presentarán los criterios manifestados por ese órgano comunitario para la Resolución del asunto, que como se notará tuvo su sustento a partir de lo previsto en el Acuerdo de Cartagena y en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Así también se relatarán los argumentos de los países en este proceso.

El análisis de esta controversia puede servir para estudiar la interacción entre regionalismo y multilateralismo, más propiamente cuando la relación se produce entre una norma regional y una norma multilateral, y puede ayudar a mostrar las dificultades que pueden derivarse de esas relaciones, es una realidad que los países andinos participan y están vinculados como miembros de la Comunidad Andina, y a su vez como países miembros de la Organización Mundial del Comercio, de allí que la labor que desempeñan los órganos de solución de controversias son muy importantes.

3.1 Breve Reseña de Caso:

El planteamiento de la controversia se inició en la Secretaría General, con una investigación que tuvo por objeto determinar la posible aplicación de gravámenes por parte de Ecuador a las importaciones de un producto, cerámica plana (subpartidas

¹¹⁰ De la revisión de las controversias elevadas al Tribunal de Justicia de la CAN, disponible en la página web de la Comunidad Andina, hasta la fecha no se elevó el caso a la instancia jurisdiccional (08/09/2007).

NANDINA 6908.90.00 y 6907.90.00), originarias de Países Miembros de la Comunidad Andina.

Hechos:

Ecuador adoptó dos Resoluciones, primero, la Resolución 205 del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones del Ecuador (COMEXI), publicada en el Registro Oficial del Ecuador 159 de 1 de septiembre de 2003, con el objetivo de:

“Artículo 1.- Aplicar una medida de salvaguardia provisional, consistente en un derecho adicional del 15 por ciento ad-valórem, al arancel nacional vigente, que al momento es del 15 por ciento, para las importaciones de cerámica plana clasificadas en la subpartida NANDINA 6908.90.00 del arancel nacional, provenientes de todos los países; es decir un total del 30 por ciento, de conformidad con lo que establece el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio¹¹¹ y el artículo 322 del texto unificado de Legislación del MICIP”.

Posteriormente, Ecuador emitió la Resolución 232 del COMEXI, publicada en el Registro oficial 273 de 13 de febrero de 2004, mediante la cual decidió:

“Artículo 1.- Aplicar una medida de salvaguardia definitiva, por un período de dieciocho meses calendario, consistente en el establecimiento de un derecho específico adicional al arancel vigente para las importaciones de cerámica plana, clasificadas en las subpartidas NANDINA 6908.90.00 y 6907.90.00 del Arancel Nacional, provenientes de todos los países, de conformidad con lo que establecen los artículos 3.1 y 5.1 del Acuerdo sobre

¹¹¹ Véase artículo 6: Medidas de salvaguardia provisionales: “En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, un Miembro podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave. La duración de la medida provisional no excederá de 200 días, y durante ese período se cumplirán las prescripciones pertinentes de los artículos 2 a 7 y 12. Las medidas de esa índole deberán adoptar la forma de incrementos de los aranceles, que se reembolsarán con prontitud si en la investigación posterior a que se refiere el párrafo 2 del artículo 4 no se determina que el aumento de las importaciones ha causado o amenazado causar un daño grave a una rama de producción nacional. Se computará como parte del período inicial y de las prórrogas del mismo a que se hace referencia en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 7 la duración de esas medidas provisionales”.

Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio¹¹²; y los artículos 318 y 326 del Texto Unificado de Legislación del MICIP...”

La Resolución 232 del Ecuador dispuso que:

“Artículo 5.- Excluir de la medida de salvaguardia definitiva a los países en desarrollo que, de conformidad con lo que establece el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC¹¹³, registren importaciones inferiores al 3 por ciento del total de importaciones anuales, a condición de que el porcentaje de esos países no represente, en conjunto, más del 9 por ciento de las importaciones totales. Los países en desarrollo que al momento registran importaciones y cumplen con la condición señalada en el párrafo anterior son: Venezuela, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Corea del Sur, Hong Kong, Malasia, India, Chile, Argentina, México y Viet Nam”.

Argumentos de Ecuador:

Sobre la prohibición de discriminar, Ecuador sostenía que según el artículo 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, “las medidas de salvaguardia se aplicarán al

¹¹² Véase Acuerdo sobre Salvaguardias, OMC: Artículo 3: Investigación: 1. “Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994. Dicha investigación comportará un aviso público razonable a todas las partes interesadas, así como audiencias públicas u otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones y tengan la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes y de presentar sus opiniones, entre otras cosas, sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público. Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho”.

“Artículo 5: Aplicación de medidas de salvaguardia:

1. Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Si se utiliza una restricción cuantitativa, esta medida no reducirá la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de un período reciente, que será el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se dé una justificación clara de la necesidad de fijar un nivel diferente para prevenir o reparar el daño grave. Los Miembros deberán elegir las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos”.

¹¹³ “Artículo 9: Países en desarrollo Miembros:

1. No se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo Miembro cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones realizadas por el Miembro importador del producto considerado no exceda del 3 por ciento, a condición de que los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones menor del 3 por ciento no representen en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión.”

producto importado independientemente de la fuente de donde proceda”¹¹⁴. En ese sentido proseguían con el argumento que “discriminar el origen de los productos, excluyendo de la aplicación de la salvaguardia a los productos originarios de la Comunidad Andina de Naciones...significaría poner en riesgo la validez del proceso y la validez de las medidas ante la Organización Mundial del Comercio”¹¹⁵.

La Secretaría General observó también que “las normas de la OMC permiten a los Países Miembros de Acuerdos Regionales de Comercio excluir entre ellos la aplicación de medidas de salvaguardia previstas en las normas de la OMC...”¹¹⁶.

Argumento de Colombia¹¹⁷:

Como parte en el proceso, Colombia sostuvo a semejanza de lo expuesto por la Secretaría General, que las salvaguardias aplicables al comercio entre los miembros de la CAN, se rigen por el Acuerdo de Cartagena y demás reglamentaciones de su ordenamiento jurídico¹¹⁸.

3.2 Procedimientos Administrativos iniciados en la Secretaría General de la Comunidad Andina:

Cómo se indicó, la adopción de las medidas señaladas por Ecuador motivó el inicio de una investigación en la Secretaría General por posible aplicación de gravamen al comercio andino, con base en el artículo 30 literal a) y el Capítulo VI del Acuerdo de Cartagena sobre el Programa de Liberación, y el Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General, y concluyó que las medidas exigidas por Ecuador -derechos ad valorem y derechos específicos- a las importaciones de cerámica plana provenientes de los países miembros de la Comunidad Andina, a través de las

¹¹⁴ En la Resolución 838 de la Secretaría General, de 16 de julio de 2004. En: <http://www.comunidadandina.org/normativa/> (23/05/2007).

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Resolución 838 de la Secretaría General

¹¹⁷ Se señala el argumento de ese país, porque fue el otro país andino que participó en ese procedimiento. Los demás no presentaron argumentos.

¹¹⁸ Ibidem.

Resoluciones 205 y 232 del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones del Ecuador, constituían un gravamen al comercio intrasubregional andino¹¹⁹.

Así también, ante el argumento de Ecuador en el sentido de poder aplicar las medidas de salvaguardia del Acuerdo sobre Salvaguardias, a todos los países, incluso a los Países Miembros de la Comunidad Andina¹²⁰, la Secretaría General se pronunció sobre la relación entre las salvaguardias de la OMC y la prohibición de aplicar gravámenes al comercio intracomunitario, y sostuvo, con base en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina que “la circunstancia de que los Países Miembros de la Comunidad Andina pertenezcan a su vez a la Organización Mundial de Comercio no los exime de obedecer las normas comunitarias andinas so pretexto de que se está cumpliendo con las de dicha organización o que se pretende cumplir con los compromisos adquiridos con ella”¹²¹.

La Secretaría General de la Comunidad Andina también señaló que “el artículo XIX del GATT y el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC no imponen a sus Miembros una obligación de aplicar medidas de salvaguardia. Esta es una facultad que disponen los Miembros de la OMC, cuyo ejercicio no justifica la adopción de medidas incompatibles con otros compromisos que aquellos hubieran asumido en el marco de acuerdos regionales¹²².

Según lo expresado en sus argumentos por la Secretaría General, entonces, los Países Miembros de la Comunidad Andina sólo habrían podido aplicar gravámenes al comercio intracomunitario, amparándose en las normas de la OMC, si el Acuerdo de Cartagena expresamente hubiera previsto esa posibilidad¹²³. Y en ese sentido de

¹¹⁹ Véase la Resolución 814 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, de 7 de abril de 2004, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 1052 de 12 de abril del mismo año. En dicha Resolución, la Secretaría General, otorgó a Ecuador un plazo de diez días calendario para el levantamiento del gravamen a las importaciones andinas correspondientes. Esta Resolución está disponible en la página web de la Comunidad Andina. [http://www.comunidadandina.org/normativa/seleccionar/Resolucion_814_\(14/05/2007\)](http://www.comunidadandina.org/normativa/seleccionar/Resolucion_814_(14/05/2007)).

¹²⁰ Cabe destacar que Ecuador excluyó a Venezuela de la aplicación de la salvaguardia con fundamento en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

¹²¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 21 de julio de 1999, en el proceso 7-AI-98.

¹²² *Ibidem*. Resolución 814.

¹²³ *Ibidem*.

argumentación de la Comunidad Andina, las medidas de salvaguardia al comercio intracomunitario andino aplicables por los andinos serían las pautadas en el Acuerdo de Cartagena, en su Capítulo XI.¹²⁴

El criterio expuesto fue ratificado posteriormente por dicho órgano comunitario en la Resolución 838¹²⁵ de 16 de julio de 2004, que declaró sin lugar el recurso de reconsideración interpuesto por Ecuador contra la Resolución 814.

4. Consideraciones sobre la Controversia entre norma regional y multilateral:

Es preciso señalar que con ocasión del pronunciamiento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, en la fase administrativa (precontenciosa)¹²⁶, Ecuador acató lo dispuesto por dicho órgano comunitario¹²⁷, y procedió a levantar la medida de salvaguardia examinada en este capítulo, pero sólo a las importaciones de los países de la Comunidad Andina.

De la exposición mostrada, puede hacerse varias observaciones:

- a) En el escenario económico comercial internacional coexisten acuerdos comerciales regionales y multilaterales de comercio.

- b) Los países andinos son miembros de un Acuerdo regional de integración Andina; y a su vez, son Miembros de la Organización Mundial del Comercio. Y en ambos esquemas, existen normas para regular determinadas relaciones comerciales, materias específicas bajo los supuestos en ella establecidos. En el caso que se examina, nos referimos a las

¹²⁴ “Que conviene precisar que el Acuerdo de Cartagena no establece la posibilidad de que los países Miembros apliquen otro tipo de medidas de salvaguardia, diferentes a las previstas en el Acuerdo. Por lo que cualquier aplicación de medidas de salvaguardia al comercio intracomunitario se regirá bajo lo dispuesto en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”, en: Resolución 838.

¹²⁵ La Secretaría General de la Comunidad Andina, señaló en la Resolución 838, que el recurso de reconsideración interpuesto por los recurrentes no desvirtuaron los criterios expuestos precedentemente, y declaró sin lugar el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución 814 de la Secretaría General.

¹²⁶ Contenidas en las Resoluciones 814 y 838.

¹²⁷ Puede revisarse: el documento: WT/TPR/S/148, Examen de políticas comerciales, Por Medidas, p.87 en: www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/multilateral/OMC/ (12/06/2007); véase también: <http://www.aduana.gov.ec/>, Boletín de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, de 14 de mayo de 2004. El estado de cumplimiento de la norma andina por parte de Ecuador puede verificarse en: Informe de la Secretaría General sobre cumplimiento de compromisos y solución de controversias de 26 de enero de 2006. SG/di 776, en : <http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/>, (26/08/2007).

medidas de salvaguardia, que paradójicamente son medidas restrictivas del libre comercio, aunque autorizadas en principio por los propios acuerdos regionales y multilaterales.

c) Los países como miembros de ambas organizaciones podrían utilizar una u otra medida de salvaguardia, bajo los supuestos contemplados en las normas.

d) Esa situación de doble vinculación a normas regionales y multilaterales, es susceptible de interpretaciones distintas. Por una parte, un país andino (Ecuador) invocó la aplicación de una medida de salvaguardia multilateral contenida en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, sobre las importaciones de todos los países, eso incluía a países andinos. Por otra parte, la argumentación de la instancia precontenciosa andina, fue que la aplicación de medidas de salvaguardia al comercio intracomunitario se regirá bajo lo dispuesto en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, en ese sentido, también fue la interpretación de otro país andino (Colombia). Por lo que puede advertirse que entre los países andinos hay distintos enfoques.

Además, vale también tener en cuenta_ si bien no fue objeto de la controversia señalada_, que para el supuesto de la modalidad de salvaguardia prevista en la Decisión 452 de la Comunidad Andina sobre Normas para la adopción de medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no miembros de la Comunidad Andina, se tuvo en consideración en su formulación los postulados de la OMC.

Esto pone de relieve una problemática en la interacción entre regionalismo y multilateralismo. Sin embargo, la referencia a los posibles escenarios de conflicto que pueden derivarse de esa relación, se retomará después de explicar, la perspectiva multilateral desde la Organización Multilateral del Comercio, donde también se disertará brevemente sobre su mecanismo de solución de diferencias, con especial acento en materia de salvaguardia comercial. De esa forma, se pretende obtener un cariz más amplio que nos permita sopesar las distintas argumentaciones que debaten la relación entre regionalismo y multilateralismo.

CAPITULO IV. BREVE APROXIMACIÓN AL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). EXPERIENCIA EN MATERIA DE SALVAGUARDIA COMERCIAL.

La suspensión de las negociaciones de la Ronda de Doha¹²⁸ de la OMC es un punto de inflexión en el camino hacia la liberalización comercial, en especial se afectan algunos productos agrícolas y servicios; así como algunas manufacturas, las políticas proteccionistas siguen asomadas.

En junio de 2007 se produjo un ensayo para procurar un acuerdo, pero las ofertas de liberalización agrícola de la Unión Europea y Estados Unidos no convencieron a los países emergentes, éstos por su parte, se negaron a reducir sus aranceles en manufacturas en la proporción solicitada por los países industrializados.

Pero en el escenario actual_ cuando las negociaciones multilaterales no avanzan_, los países con intereses exportadores buscan opciones en acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Como ya se indicó el sistema GATT/OMC autoriza la creación de áreas de libre comercio mediante el artículo XXIV del GATT (bienes), el GATS (servicios) y la “cláusula de habilitación” (*enabling clause*) de preferencias para los países en desarrollo.

No obstante ese panorama, las reglas de la OMC siguen estando vigentes y su sistema de resolución de disputas es un escenario para tratar las controversias comerciales. El comentario inicial es oportuno porque muestra que las negociaciones son un mecanismo importante que disponen los países para tratar de llegar a un acuerdo, su detenimiento o avance son importantes para la configuración del el sistema de comercio internacional. El escenario multilateral propone reglas que garanticen cierto rango de previsión y seguridad.

¹²⁸ La Ronda de Doha se abrió en noviembre de 2001, su objetivo es fortalecer el multilateralismo. Sin embargo, como es conocido, la Ronda no ha logrado acuerdos sustanciales en prácticamente ninguno de los temas. En las negociaciones se han ido excluyendo los temas más controvertidos, como la política de competencia o el tratamiento de las inversiones y de las compras públicas. A partir de 2004 se precisaron las negociaciones a la agricultura, las manufacturas y los servicios. Sin embargo, incluso con esta agenda reducida y centrada en el acceso a mercados, ha sido imposible cerrar la Ronda a la fecha de conclusión del presente trabajo, octubre 2007.

1. Breve explicación sobre el funcionamiento del mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

En ese contexto es pertinente recordar que el mecanismo de solución de diferencias de la OMC fue creado en 1995, vale destacar que el artículo 3.2 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) resume muy bien la idea de lo que comprende, al disponer que “el sistema de solución de diferencias de la OMC es un elemento esencial para aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio”. Asimismo se señala que, “El objetivo del mecanismo de solución de diferencias es hallar una solución positiva a las diferencias”¹²⁹, además de resaltar que “el primer objetivo del mecanismo de solución de diferencias será conseguir la supresión de las medidas de que se trate si se constata que estas son incompatibles con las disposiciones de cualquiera de los acuerdos abarcados”¹³⁰.

El sistema de solución de diferencias, es un procedimiento que han convenido los países miembros, en el supuesto que consideren que otro país miembro ha infringido una norma comercial multilateral, caso en el cual se estarían incumpliendo obligaciones contraídas. El procedimiento de solución de diferencias contenido en el ESD, básicamente puede resumirse brevemente de la siguiente manera¹³¹: a) las partes en una diferencia deben celebrar consultas con el fin de buscar la solución de la diferencia; b) Ahora bien, si no se logra una solución, las partes podrían someter la diferencia a un Grupo Especial ; c) Una vez que el Grupo especial emite su pronunciamiento, dicha decisión podrá ser recurrida ante el Órgano de Apelación, con base en cuestiones de derecho; d) Luego sigue una etapa de aplicación de las resoluciones o de retorsión.

La solución de diferencias es competencia del órgano de solución de diferencias, integrada por todos los miembros de la OMC. Este órgano está facultado para designar los grupos especiales de expertos que examinarán la diferencia. Así también cabe agregar que el OSD debe observar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones,

¹²⁹ Véase Art. 3.7 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD).

¹³⁰ *Ibidem*. Véase también para profundizar sobre el tema: Lacarte Julio y Granados Jaime, Solución de controversias comerciales intergubernamentales, Enfoques Multilaterales y regionales, p.63, BID, INTAL, Buenos Aires, 2004.

¹³¹ Puede revisarse: Entender la OMC. Solución de diferencias. En: www.wto.org, (08/05/2007).

y en el caso que corresponda tiene potestad para autorizar medidas de retorsión cuando un país no acate una resolución¹³².

El tema de la solución de controversias comerciales es de gran importancia, y la dinámica de las relaciones comerciales los reclama como necesario, en ese orden, “El éxito de las relaciones comerciales internacionales depende en gran medida de la credibilidad que tengan los múltiples instrumentos jurídicos internacionales que hoy las gobiernan, no sólo en los términos clásicos de permitir el acceso a los mercados de bienes, servicios e inversión sino también porque dichos instrumentos brindan seguridades para el productor, el comerciante y el inversionista”¹³³.

Se espera que el sistema de solución de controversias ayude a profundizar y velar por el cumplimiento de determinados objetivos, no obstante, también debe tomarse en cuenta, que los países pueden estar insertos en situaciones internas, por ejemplo proteger determinados sectores productivos de la producción nacional, que podrían llevarlos a que por acción u omisión infrinjan algunos compromisos.

Un aspecto que es importante señalar, es que en el desarrollo de esta investigación, se revisó la página web de la OMC, en especial la sección de solución de diferencias, en el área de medidas de salvaguardia comercial, desde el año 1995 hasta la actualidad¹³⁴. Al respecto, del conjunto de la información encontrada sobre las medidas de salvaguardia aplicadas por los países miembros de la OMC bajo el Acuerdo sobre Salvaguardias¹³⁵, se pudo verificar que hasta la fecha ningún país andino ha aplicado una salvaguardia multilateral a otro país andino. Esto también puede constatarse, de la información examinada en la página web de la CAN¹³⁶, y como se indicó en el capítulo anterior, el

¹³² Para detallar el procedimiento de solución de diferencias, véase: Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

¹³³ *Ibídem*, p. 397.

¹³⁴ La primera diferencia que aparece registrada es de 10 de enero de 1995 (DS 1) y la más reciente es de 14 de septiembre de 2007 (DS368). Véase en :

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

¹³⁵ Véase: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm. Se revisó la lista de solución de diferencias desde el 10 de enero de 1995 a 14 de septiembre de 2007, (02/10/2007); así como el listado de medidas de Salvaguardias. *Ibídem*

¹³⁶ Véase: Informe de la Secretaría General sobre cumplimiento de compromisos y solución de controversias de 26 de enero de 2006. SG/di 776, en : <http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/>, (26/08/2007).

país _Ecuador_ que pretendió aplicar una medida de salvaguardia a otros países andinos bajo el Acuerdo de Salvaguardia de la OMC, luego levantó la medida en cuestión para los países andinos, respetando lo resuelto por el órgano comunitario andino. Al respecto puede consultarse el siguiente cuadro:

Aplicación de Medidas de salvaguardia contenida en el Acuerdo sobre Salvaguardias OMC:1997-2007					
Países	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Bolivia	----	No	No	No	No
Colombia	No	----	No	No	No
Ecuador¹³⁷	No	No	----	No	No
Perú	No	No	No	----	No
Venezuela	No	No	No	No	----

Nota: Elaboración Propia.

Lo que si se ha producido es la aplicación de una salvaguardia multilateral por parte de un país andino a otros países miembros de la OMC (terceros)¹³⁸.

Ahora bien parece interesante también indagar sobre la perspectiva de la OMC, en materia de salvaguardias, a partir de examen de casos, y analizar lo que haya concluido el Órgano de Apelación de la OMC.

Una primera observación que debemos hacer, es que en los casos que se revisaron, se pudieron hallar algunos pronunciamientos que pueden servir para ir deslindando el tema, sobre los supuestos para la aplicación de una medida de salvaguardia de la OMC; ámbito de aplicación; y sobre el alcance de una investigación en materia de salvaguardia. Algunos de estos aspectos fueron introducidos en el capítulo I.

¹³⁷ La medida de salvaguardia adoptada por Ecuador en las Resoluciones 205 y 232 del COMEXI, fue levantada por ese país a los países andinos, dando cumplimiento a lo resuelto por la Secretaría General de la CAN. Por esa razón no aparece aquí registrada.

¹³⁸ Véase por ejemplo: Ecuador, *Medida de salvaguardia definitiva sobre las importaciones de tableros de fibra de madera de densidad media*. Reclamante: Chile, (DS 303) de 24 de noviembre de 2003; Colombia, *medida de salvaguardia aplicada a las importaciones de filamentos lisos de poliéster procedentes de Tailandia*, (DS181) de 7 de septiembre de 1999. Y en otros casos aparecen los países andinos como parte reclamantes frente a medidas de salvaguardia aplicada por otros países miembros de la OMC.

Otro punto que se observa en los casos de salvaguardia revisados por el Órgano de Apelación, es que no se analizó el tema sobre si la pertenencia o no a una zona preferencial de comercio, una unión aduanera, permite o no excluir o dar un trato preferente a las importaciones originarias de esa zona, frente a la aplicación de una medida de salvaguardia multilateral, debido a que no fueron planteados específicamente en la diferencia. Sin embargo, se observó que hay elementos que permiten delimitar el criterio entre la relación que se produce cuando se realiza una investigación y la aplicación de las medidas de salvaguardia.

Otra advertencia que debe hacerse es que si bien son diversos los argumentos que las partes en cada caso someten a apelación, a los efectos de la presente propuesta de estudio, sólo se hará énfasis puntualmente a algunos aspectos que consideramos de utilidad para nuestra investigación, de forma tal de no extendernos en apreciaciones que desborden lo que se pretende debatir en este trabajo.

Específicamente nos referiremos a los siguientes casos¹³⁹:

- a) Informe del Órgano de Apelación, Argentina- Medidas de Salvaguardia impuestas a las importaciones de Calzado, identificado como WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, AB-1999-7;
- b) 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, identificado como WT/DS202/AB/R, de 15 de febrero de 2002, AB/2001-9;
- c) Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Medidas de Salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero, identificado como WT/DS259/AB/R, de 10 de noviembre de 2003, AB-2003-3.

¹³⁹ En: www.wto.org

2. Presentación de Casos en materia de salvaguardia multilateral:

a) Argentina- Medidas de Salvaguardia impuestas a las importaciones de Calzado, identificado como WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, AB-1999-7, Informe del Órgano de Apelación.

Argentina y las Comunidades Europeas apelaron a cuestiones de derecho del Informe del Grupo Especial que examinó el asunto Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado¹⁴⁰.

Normas objeto de análisis:

Los artículos 2¹⁴¹ y 4¹⁴² del Acuerdo sobre Salvaguardias.

¹⁴⁰ WT/DS121/AB/R, 25 de junio de 1999, Párrafo 1.

¹⁴¹ El artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el cual establece lo siguiente:

Condiciones

1. Un Miembro ¹⁴¹ sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio 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 que produce productos similares o directamente competidores.
2. Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.

¹⁴² “Determinación de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave

1. “A los efectos del presente Acuerdo:
 - a) se entenderá por "daño grave" un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional;
 - b) se entenderá por "amenaza de daño grave" la clara inminencia de un daño grave, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas; y
 - c) para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño, se entenderá por "rama de producción nacional" el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos.

En este caso hay dos temas de consideración, uno relacionado con la aplicación de medidas de salvaguardia por un miembro de una unión aduanera, donde la Argentina alega que el Grupo Especial habría errado en su razonamiento legal y en su interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que respecta al derecho de la Argentina a excluir a sus interlocutores del MERCOSUR de la aplicación de las medidas de salvaguardia; otro argumento sostenido por la Argentina es que el Grupo Especial incurrió en error de derecho al imponer un "requisito de paralelismo", que no se encuentra en el Acuerdo sobre Salvaguardias, entre la determinación de la existencia de daño y la aplicación de la medida de salvaguardia.¹⁴³

Ahora bien, según se recoge en el Informe del Órgano de Apelación, la Argentina aplicó la medida de salvaguardia en cuestión después de una investigación efectuada por las autoridades argentinas sobre los efectos en la rama de producción argentina de las importaciones procedentes de todas las fuentes¹⁴⁴.

Es preciso advertir, que el Órgano de Apelación no entró a analizar el artículo XXIV del GATT de 1994 porque no lo consideró pertinente en este caso¹⁴⁵, sin embargo, se refirió

2. a) En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.

b) No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. 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.

c) Las autoridades competentes publicarán con prontitud, de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados.”

¹⁴³ *Ibidem*, párrafo 14.

¹⁴⁴ *Ibidem*, párrafo 107.

¹⁴⁵ Tras haber constatado que la nota 1 al párrafo 1 del artículo 2 no es aplicable en el caso presente, tampoco estamos convencidos de que un análisis del artículo XXIV del GATT de 1994 fuera pertinente respecto de la cuestión específica que tenía ante sí el Grupo Especial. *Ibidem*, Párrafo 109. Así también

a un punto que es muy interesante de examinar, relativo al alcance de una investigación sobre salvaguardia, esto es importante destacarlo porque se establece una precisión sobre el alcance de una investigación en materia de salvaguardia y el alcance de la aplicación de una medida de salvaguardia, al respecto el órgano de apelación sostuvo que:

“Aunque el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 establecen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia y los requisitos relativos al alcance de una investigación en materia de salvaguardia, estas disposiciones no resuelven la cuestión del alcance de la aplicación de una medida de salvaguardia. En ese contexto, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece:

Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.”

El Órgano de Apelación sostiene que:

“Como hemos observado, en el caso presente la Argentina aplicó las medidas de salvaguardia en cuestión después de realizar una investigación sobre los productos importados en el territorio argentino y sobre los efectos de esas importaciones en la rama de producción nacional de la Argentina. Al aplicar medidas de salvaguardia basadas en la investigación realizada en este caso, la Argentina también debió, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2, aplicar esas medidas a las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las de otros Estados miembros del MERCOSUR.”¹⁴⁶ (Subrayado propio).

Esto lo sostuvo el órgano de apelación al constatar que la investigación realizada por la Argentina evaluó si las importaciones procedentes de *todas las fuentes* causaban o amenazaban causar un daño grave, por lo que entonces, sólo podía dar lugar a la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de *todas las fuentes*. Por lo que el Órgano de Apelación concluyó que la investigación realizada por la Argentina en el caso presente no puede servir como base para excluir a las importaciones procedentes de otros Estados miembros del MERCOSUR de la aplicación de las medidas de salvaguardia¹⁴⁷.

agregó que: “...También deseamos subrayar que, como la cuestión no fue planteada en esta apelación, no nos pronunciamos sobre si, como principio general, el miembro de una unión aduanera puede excluir a otros miembros de esa unión aduanera de la aplicación de una medida de salvaguardia”, Párrafo 114.

¹⁴⁶ Ibídem, párrafo 112.

¹⁴⁷ Ibídem, párrafo 113.

Este razonamiento encuentra sustento en el análisis de todos los factores intervinientes en una investigación de salvaguardia, y en la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave. Lo que supondría pensar que si durante una investigación se examinan el comportamiento de las importaciones de todas las fuentes, las mismas deberán ser tomadas en cuenta para determinar de donde proviene el daño sin excepciones. Pareciera entonces que la medida de salvaguardia esté destinada a corregir un daño en la producción nacional y su aplicación se enfoca a las importaciones de ese producto que están produciendo daño, sin distinguir el origen.

Más precisamente, el Órgano de Apelación señaló que:

“...Concluimos que la Argentina no puede justificar, teniendo en cuenta los hechos del caso presente, la aplicación de sus medidas de salvaguardia sólo a las fuentes de suministro de terceros países que no son miembros del MERCOSUR basándose en una investigación que constató la existencia o amenaza de daño grave causado por importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las importaciones procedentes de otros Estados miembros del MERCOSUR. Sin embargo, como hemos expresado, no estamos de acuerdo en que el Grupo Especial haya tenido ante sí, habida cuenta de los hechos del caso, una medida de salvaguardia aplicada por una unión aduanera en nombre de un Estado miembro.”¹⁴⁸(Subrayado propio).

Puede observarse que el cuestionamiento que hizo el órgano de apelación de la actuación de Argentina de excluir de la aplicación de la medida de salvaguardia a las importaciones de MERCOSUR, se fundamenta en el hecho de que Argentina durante la fase de investigación incluyó a las importaciones de todas las fuentes, y realizó su análisis sobre todas las importaciones incluyendo las de MERCOSUR, en ese orden luego Argentina no podría excluir al momento de aplicar medidas de salvaguardia a las importaciones que tomó en cuenta durante la investigación, esto es debe comprender todas las importaciones, esto incluiría las procedentes de MERCOSUR .

¹⁴⁸ Ibidem, párrafo 114. Por lo que, “Finalmente el Órgano de Apelación *recomienda* que el OSD pida a la Argentina que ponga las medidas que en el presente informe y en el informe del Grupo Especial modificado por este informe se declaran incompatibles con las obligaciones que le corresponden en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud de ese Acuerdo, en párrafo 152.

Como se mencionó al inicio, en este caso el órgano de apelación no entró a analizar el tema sobre si la pertenencia o no a una zona preferencial de comercio, una unión aduanera, permite o no excluir o dar un trato preferente a las importaciones originarias de esa zona, frente a la aplicación de una medida de salvaguardia multilateral. Sin embargo comenzó a delimitarse el criterio entre la relación que se produce cuando se realiza una investigación y la aplicación de las medidas de salvaguardia.

b) 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, identificado como WT/DS202/AB/R, de 15 de febrero de 2002, AB-2001-9.

Los Estados Unidos y Corea apelan contra determinadas cuestiones de derecho tratadas e interpretaciones jurídicas realizadas en el informe del Grupo Especial, Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea .¹⁴⁹

Norma objeto de análisis:

Los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

El caso se refiere a la imposición por los Estados Unidos de una medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular. Ahora bien el detalle en este caso en cuanto a la aplicación de la medida es que sería aplicable a las importaciones procedentes de todos los países, incluidos los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero están excluidas de ella las importaciones procedentes del Canadá y de México¹⁵⁰.

¹⁴⁹ WT/DS202/AB/R, 29 de octubre de 2001, párrafo 1.

¹⁵⁰ *Ibidem*, Párrafo 6.

En su argumentación los Estados Unidos sostuvieron que el Tratado de Libre Comercio de las Américas, (TLCAN, por sus siglas en español o NAFTA en inglés), prevé que las importaciones procedentes de partes en el Tratado queden excluidas de las medidas de salvaguardia en determinadas circunstancias¹⁵¹. Esta prescripción fue una de las medidas destinadas a eliminar los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales que era necesario eliminar para establecer la zona de libre comercio¹⁵².

Ahora bien por otra parte, es interesante observar como las Comunidades Europeas señalaron que “... el argumento de que la exclusión de las importaciones procedentes de países del TLCAN de la medida en cuestión estaba autorizada como parte de la eliminación de las restricciones necesarias para establecer una zona de libre comercio está en contradicción con los hechos”¹⁵³. En opinión de las Comunidades Europeas “...los Estados Unidos conservan facultades discrecionales para aplicar a las importaciones procedentes de países del TLCAN medidas de salvaguardia”¹⁵⁴.

Ante el argumento de las Comunidades Europeas sobre las facultades discrecionales para aplicar dichas medidas, pudiera también señalarse que ese carácter pudiera interpretarse en sentido afirmativo o negativo, en el sentido que pudiera o no aplicar dichas medidas. Por lo que no parece relevante ese argumento.

¹⁵¹ Es pertinente recordar que el artículo 802.1 medidas globales del TLCAN dispone que:

“Las partes conservan sus derechos y obligaciones conforme al artículo XIX del GATT o a cualquier otro acuerdo de salvaguardias suscrito al amparo del mismo, excepto los referentes a compensación o represalia y exclusión de una medida en cuanto sean incompatibles con las disposiciones de este artículo. Cualquier Parte que aplique una medida de emergencia conforme a aquellas disposiciones 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.

¹⁵² *Ibidem*, párrafo 50.

¹⁵³ *Ibidem*, párrafo 66.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

Sobre el Ámbito de Aplicación de la Medida de Salvaguardia:

Tiene que ver con el análisis de las importaciones incluidas en la investigación, y las importaciones comprendidas en la aplicación de las medidas, este punto se trató también en el caso expuesto precedentemente, Argentina- Medidas de Salvaguardia impuestas a las importaciones de Calzado, identificado como WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999.

Al respecto, el Órgano de Apelación con base en los precedentes en el asunto Estados Unidos - Gluten de trigo, sostuvo que " ... la diferencia entre las importaciones incluidas en la investigación y las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida sólo se puede justificar si las autoridades competentes "establecen explícitamente" que las importaciones procedentes de fuentes comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida "[cumplen] las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias". Y, como explicamos también en el asunto Estados Unidos - Cordero, en el contexto de una reclamación formulada al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, "establecer explícitamente" supone que las autoridades competentes tienen que facilitar una "explicación razonada y adecuada del modo en que los factores corroboran su determinación".¹⁵⁵

Al revisar esta exposición del órgano de apelación se observa que hay una argumentación más precisa respecto al primer caso expuesto, esto es, al señalar que la diferencia entre las importaciones incluidas en la investigación y las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida sólo se puede justificar si las autoridades competentes "establecen explícitamente" que las importaciones procedentes de fuentes comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida "cumplen las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, pareciera estar dando cabida a que haya una diferencia entre las importaciones incluidas en la investigación de las importaciones comprendidas en la aplicación de las medidas, aunque esa diferencia estaría sujeta a una explicación razonada.

¹⁵⁵ *Ibidem*, Párrafo 181.

En este caso, se destaca que la investigación realizada por la USITC ¹⁵⁶ tomó en consideración las importaciones procedentes de todas las fuentes, incluidas las importaciones procedentes del Canadá y México. Sin embargo, las exportaciones del Canadá y México fueron excluidas de la medida de salvaguardia. Por lo que, hay una diferencia entre las importaciones incluidas en la investigación efectuada por la USITC y las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida ¹⁵⁷.

Sobre ese particular, el Órgano de Apelación indicó que:

“... constatamos que los Estados Unidos han infringido los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al incluir al Canadá y México en el análisis de si el aumento de las importaciones causó o amenazó causar daño grave, pero excluirlos de la aplicación de la medida de salvaguardia, sin proporcionar una explicación razonada y adecuada que estableciera explícitamente que las importaciones procedentes de países no miembros del TLCAN cumplían, por sí solas, las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia”¹⁵⁸.(Subrayado propio)

El Órgano de Apelación prosiguió aclarando que:

“...Al hacerlo no prejuzgamos si el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias permite a un Miembro excluir del ámbito de aplicación de una medida de salvaguardia las importaciones procedentes de Estados miembros de una zona de libre comercio. No es necesario que nos pronunciemos, y no nos pronunciamos, sobre la cuestión de si el artículo XXIV del GATT de 1994 permite excluir de una medida las importaciones procedentes de un miembro de una zona de libre comercio apartándose de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁵⁹ 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 satisficían, por sí solas, las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia, conforme a lo

¹⁵⁶ Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), órgano integrado por seis miembros encargado de realizar ese tipo de investigaciones en el ordenamiento jurídico estadounidense.

¹⁵⁷ *Ibidem*, Párrafo 186.

¹⁵⁸ *Ibidem*, Párrafo 197.

¹⁵⁹ A este respecto, recordamos que Corea apela contra varias de las constataciones del Grupo Especial referidas a la relación entre el artículo XXIV del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.p.198

establecido en el párrafo 1 del artículo 2 y desarrollado en el párrafo 2 del artículo 4...”¹⁶⁰ (subrayado propio).

Los argumentos expuestos en el párrafo anterior tienen un agregado fundamental en la sustentación que se viene realizando, dado que permitiría una excepción al párrafo 2 del artículo 2 del acuerdo de Salvaguardia, bajo el artículo XXIV del GATT de 1994. De esta forma se contempla la posibilidad de excluir de la aplicación de las medidas de salvaguardia a ciertas importaciones, en dos supuestos, a) cuando las importaciones que están excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia no fueron tomadas en consideración en la determinación del daño grave, o b) cuando, las importaciones excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia fueron examinadas en la determinación del daño grave, pero las autoridades competentes han establecido explícitamente, con 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.

Sin embargo, en este caso el Órgano de Apelación consideró que no habría justificación para la exclusión de las importaciones procedentes de Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida, porque no fue sustentada de manera razonada dicha exclusión. En ese sentido el Órgano de Apelación sostuvo que no era necesario analizar la cuestión de si los Estados Unidos pueden invocar como defensa el artículo XXIV.¹⁶¹ Y terminó señalando que la medida referente a los tubos, “es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardia”¹⁶².

c) Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Medidas de Salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero, identificado como WT/DS259/AB/R, de 10 de noviembre de 2003, AB-2003-3.

Se trata de unas medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero. Los Estados Unidos excluyeron las importaciones

¹⁶⁰ *Ibidem*, Párrafo 198.

¹⁶¹ Informe del órgano de apelación, WT/DS259/AB/R, de 10 de noviembre de 2003, AB-2003-3, párrafo 199.

¹⁶² *Ibidem*, Párrafo 264.

procedentes del Canadá y de México, así como las procedentes de Israel y de Jordania, del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia.

Cómo se verá en este caso, el Órgano de apelación desarrolla argumentos de derecho similares a los expuestos en el caso de EEUU, tubos-Corea, expuesto anteriormente.

Normas objeto de análisis:

Los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Sobre la aplicación de una medida de salvaguardia, el órgano de apelación señala que:

“... cuando, a los fines de aplicar una medida de salvaguardia, un Miembro ha llevado a cabo una investigación considerando que las importaciones procedentes de *todas* las fuentes (esto es, con inclusión de todo miembro de una zona de libre comercio), ese Miembro no puede posteriormente, sin realizar un nuevo análisis, excluir las importaciones procedentes de miembros de la zona de libre comercio, de la aplicación de la medida de salvaguardia resultante. Como hemos expresado en Estados Unidos - Tubos, si un Miembro obrara de este modo, se produciría una "diferencia" entre las importaciones incluidas en la investigación, por una parte, y por la otra las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia.¹⁶³ Al aclarar las obligaciones de los Miembros de la OMC en virtud de los requisitos "paralelos" de los párrafos primero y segundo del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en Estados Unidos - Tubos explicamos que tal "diferencia" podía justificarse en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo si el Miembro establece¹⁶⁴. "explícitamente" que las importaciones procedentes de fuentes comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida "cumplen las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias"(subrayado propio).

El órgano de apelación añadió que "para ser explícita una afirmación tiene que expresar de manera precisa todo lo que quiere decir, no debe dejar nada meramente implícito o insinuado, tiene que ser clara e inequívoca".¹⁶⁵

Estados Unidos, reconoció que, en su investigación, la USITC consideró las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las importaciones procedentes del Canadá, Israel, Jordania y México. No obstante, las importaciones

¹⁶³ Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Tubos, párrafo 181.

¹⁶⁴ *Ibidem*, Párrafo 441.

¹⁶⁵ Informe del órgano de apelación, WT/DS259/AB/R, Párrafo 442.

procedentes del Canadá, Israel, Jordania y México fueron excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia objeto del litigio. Por consiguiente, hay una diferencia entre las importaciones que se tuvieron en cuenta en la investigación realizada por la USITC y las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de las medidas impuestas¹⁶⁶.

Tomando en cuenta lo explicado por el órgano de apelación, la USITC debió haber ofrecido una explicación razonada y adecuada del modo en que los hechos respaldaban su determinación de que las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, Israel, Jordania y México satisfacían por sí solas y consideradas aisladamente las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia¹⁶⁷.

Se argumenta que la autoridad investigadora en Estados Unidos, en lugar de haber realizado dos análisis separados -excluyendo al Canadá y México o bien a Israel y Jordania-, "...la USITC, debería haber facilitado una única determinación conjunta apoyada explícitamente por una explicación razonada y adecuada sobre si las importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá, Israel, Jordania y México, por sí solas, satisfacían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia¹⁶⁸.

En ese contexto, el Órgano de Apelación consideró que las medidas de salvaguardia analizadas eran incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, y recomendó que el Órgano de Solución de Diferencias pidiera a los Estados Unidos que colocara sus medidas de salvaguardia, en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud de esos Acuerdos¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Ibidem, Párrafo 443.

¹⁶⁷ Ibidem, Párrafo 444.

¹⁶⁸ Ibidem, Párrafo 468.

¹⁶⁹ Ibidem, Párrafo 514.

CONCLUSIONES

En el escenario económico comercial internacional coexisten acuerdos comerciales regionales y multilaterales de comercio. El mismo se muestra como interdependiente, en el sentido de que se observa flujos de comercio, dinero, personas y comunicaciones; así como el establecimiento de diversos regímenes internacionales que establecen principios, normas, reglas y procedimientos en determinadas áreas, entre los Estados, con la finalidad de regular una gran variedad de intereses. Estos regímenes pretenden dar previsibilidad, orden y transparencia a las relaciones internacionales. El comercio de bienes es un área que se encuentra inmersa en regulaciones de distinto alcance, nacionales, regionales y multilaterales.

Las situaciones expuestas en este trabajo, ponen de relieve que la interacción entre regionalismo y multilateralismo, al ser susceptible de distintas interpretaciones, genera controversias, las mismas que han podido verificarse del examen de casos ocurridos, en la instancia andina, o en la instancia multilateral. Claro está debe tenerse presente que si bien los mecanismos de solución de controversias representan un grado administrativo o jurisdiccional para la resolución del problema, es preciso tener en cuenta, que la dinámica de éstas también involucra consultas, y negociaciones previas.

Las relaciones de interdependencia siempre implicaran costos, es difícil determinar si los beneficios serán mayores que los costos “nada nos asegura que las relaciones que denominamos interdependientes puedan caracterizarse como de beneficio mutuo, y no implican necesariamente la existencia de una relativa igualdad en cuanto a los recursos disponibles o los beneficios obtenidos por los diferentes actores, pudiendo darse situaciones de interdependencia compleja, simétrica o asimétrica, según el caso”¹⁷⁰.

Los Estados pueden tener intereses complementarios y competitivos¹⁷¹, es más los intereses de los Estados pueden variar. En ese orden, los tratados o acuerdos en cuanto “regímenes internacionales”, comprenden “un conjunto de normas y procedimientos que

¹⁷⁰ Véase Keohane y Nye, *La interdependencia en la política mundial*, p.23. “Donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos), hay interdependencia. Cuando las interacciones no implican efectos de costo significativos, simplemente hay interconexión”.

¹⁷¹ *Ibidem*.p.18.

regularizan el comportamiento de los actores y que controlan sus efectos, con la finalidad de evitar un choque de intereses”¹⁷².

Es por eso que el análisis de la dimensión normativa es importante dado que en ella se desarrolla un proceso que junto con la dimensión económica, son instrumentos que ayudaran a la comprensión del fenómeno. No debe dejarse de lado que Keohane y Nye¹⁷³ destacan que ‘los valores que animen a los actores’ también incidirá en las tomas de decisiones como la naturaleza de la relación. A esto se puede agregar, el grado de compromiso y la voluntad para ejecutar los mandatos. Se supone que en ese proceso, los Países deben sopesar, los intereses envueltos, y los objetivos propuestos, que seguramente no es una tarea fácil, y como se señaló las elecciones acarrear un costo.

Es interesante observar, que académicos han tratado de analizar cuáles son las razones que llevan a los Estados a obedecer las reglas de derecho. Las respuestas que pueden encontrarse son variadas como: “...poder y coerción, interés propio y beneficios recíprocos, costumbre institucionalizada o inercia, la existencia de un sentido de comunidad, la legitimidad del propio proceso de creación de reglas o la persuasión moral que se deriva de un sentido compartido de justicia”, así como la consideración de los costos de infringir una norma¹⁷⁴. Incluso, los teóricos de los regímenes internacionales, buscan explicar los beneficios funcionales proporcionados por las reglas e instituciones, como puede ser la reducción de la incertidumbre, mejoramiento de la comunicación, acceso a la información¹⁷⁵.

En líneas generales los regímenes internacionales, en las áreas determinadas que regulan, establecen pautas de conducta, que trae consigo para quienes se vinculan voluntariamente a ellos, determinadas obligaciones y derechos. Las motivaciones que impulsan a los actores a involucrarse en un régimen determinado pueden ser de distinta

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ Keohane y Nye se refieren a la interdependencia compleja como una expresión que resume la participación de múltiples actores _además del Estado_, así como variedad de temas en la agenda.

¹⁷⁴ Hurrell, Andrew, Teoría de regímenes internacionales: Una perspectiva Europea, oct-dic.1992, p.650.

¹⁷⁵ Keohane, Nye, Hurrell, Krasner, Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger, entre otros. Andrew Hurrell al respecto señala: El problema central para los teóricos de los regímenes y para los juristas internacionales es mostrar que las leyes y normas crean una voluntad de cumplimiento por sí mismas, una obligación por lo menos parcialmente independiente del poder y de los intereses que las sostienen...”ob.cit., p.647.

índole cómo se señaló, inclusive, por el costo que puede representarles quedar fuera de el. Todas estas consideraciones son relevantes porque permiten comprender un poco más la dimensión jurídica de este tipo de relaciones.

Como se ha señalado precedentemente, los países andinos, participan como miembros de la Comunidad Andina, y a su vez son miembros de la Organización Mundial del Comercio. En ese sentido, en materia de salvaguardias, los países andinos podrían utilizar las medidas de salvaguardias intracomunitarias andinas previstas en el Acuerdo de Cartagena, para aplicarlas a los demás países andinos, cuando se den las causales que justifiquen su adopción. Dichas medidas están sujetas a la autorización o no de la Secretaría General de la Comunidad Andina, debido a que es una competencia específica que fue atribuida por los países andinos a ese órgano comunitario, en ese sentido los países andinos han adquirido un compromiso de respetar lo dispuesto en el Acuerdo de Cartagena, como norma originaria andina.

Por otra parte, los países andinos tienen a su disposición la posibilidad de aplicar la medida de salvaguardia contenida en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, bajo los supuestos contemplados en dichas normas. Ahora bien, de acuerdo a la posición de la Comunidad Andina, los países andinos sólo pueden aplicar las medidas de salvaguardia intracomunitaria andina dispuesta en el Acuerdo de Cartagena para el caso de los países andinos.

Ahora bien, un país como miembro de ambos esquemas de comercio, podría interpretar que puede escoger entre una u otra medida, y aplicarla al comercio que considere afectado. Este supuesto, se produjo en el ámbito comunitario andino, sin embargo, como se pudo observar en la controversia planteada, esta situación mostró que la participación de los países en distintos esquemas comerciales, era susceptible de distintas interpretaciones incluso por parte de los países andinos, y por otra parte, encontramos la posición de la Comunidad andina que ratifica lo dispuesto en las normas andinas.

Es por ello que la labor interpretativa de los órganos de solución de controversias es un punto esencial en este trabajo, porque son los encargados de ir produciendo y aclarando la aplicación de las normas en la dinámica que se genera en las relaciones comerciales.

Los posibles escenarios que pueden derivar de las diversas interpretaciones que son objeto las normas regionales y multilaterales sobre salvaguardias, advierten una situación compleja.

Es interesante notar, que en la controversia andina, durante el proceso Ecuador argumentaba su derecho a aplicar la salvaguardia a las importaciones de cerámica incluyendo las procedentes de los países andinos, porque interpretaba literalmente el artículo 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, esto es, “Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda”, y consideraba que hacer lo contrario implicaría una ‘discriminación’.

Sin embargo, el país señalado Ecuador, una vez que se produjo el pronunciamiento del órgano comunitario andino que calificaba esa medida como gravamen, observó lo dispuesto por el órgano comunitario andino y levantó la aplicación de dicha salvaguardia para el caso de las importaciones andinas. En ese sentido, respetó la Resolución de la Secretaría General que es una norma de obligatorio cumplimiento y de aplicación inmediata en los países andinos. Vale observar, que en el sistema de solución de diferencias de la OMC, desde 1995 a 2007, no se hallaron controversias que involucraran la aplicación de una salvaguardia multilateral del Acuerdo de Salvaguardia de la OMC, por parte de un país andino a otro país andino.

Sin embargo, se indagaron tres casos en materia de salvaguardia comercial prevista en el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, resueltos por el sistema de solución de diferencias de la OMC, que son ilustrativos, porque participaban en unos, países como Argentina, que es miembro de un esquema regional como MERCOSUR; y en otros Estados Unidos que entre otros, tiene un acuerdo de libre comercio con Canadá y México. En ellos se pudo observar que la posibilidad de excluir la aplicación de medidas de salvaguardia multilateral a las importaciones de países pertenecientes a un Acuerdo de libre comercio, estaría justificada sólo en dos supuestos : a) cuando las importaciones que están excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia no fueron tomadas en consideración en la investigación para la determinación del daño grave, o, b) cuando, las importaciones excluidas de la aplicación de la medida de salvaguardia fueron examinadas en la determinación del daño grave, pero las

autoridades competentes han establecido explícitamente, con 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. Sin embargo, como puede advertirse el órgano de apelación desestimó las argumentaciones de Argentina, en uno, y de EEUU, por haber considerado que no se produjo una explicación razonada y fundamentada sobre el motivo de la exclusión de la aplicación de las medidas de salvaguardia a determinadas importaciones originarias de zona de libre comercio.

Cabe observar que en los casos examinados el órgano de apelación no se pronunció directamente sobre si la pertenencia o no a una zona de libre comercio permitiría o no la posibilidad de excluir la aplicación de una medida de salvaguardia multilateral. Al respecto sostuvo que “...no prejuzgamos si el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias permite a un Miembro excluir del ámbito de aplicación de una medida de salvaguardia las importaciones procedentes de Estados miembros de una zona de libre comercio...”¹⁷⁶.

Sin embargo, de la revisión de los argumentos esbozados en el ámbito multilateral en las causas señaladas, se puede derivar, que cuando un país pretende aplicar una medida de salvaguardia multilateral, podría excluir tanto del ámbito de investigación para la determinación del daño, como del ámbito de aplicación a las importaciones de determinados países, siempre y cuando, justifique razonadamente dicha exclusión, en los términos desarrollados por el órgano de apelación. Claro está que hasta ahora, en materia de salvaguardia comercial, dicha exclusión no ha sido justificada por la pertenencia o no a una zona de libre comercio o unión aduanera. Pero el hecho de que se reconozca la posibilidad de excluir ciertas importaciones, lleva implícita una discriminación, a los efectos de aplicar una medida de salvaguardia multilateral.

¹⁷⁶ *Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea*, identificado como WT/DS202/AB/R, de 15 de febrero de 2002, AB-2001-9, p.198.

Si se toma en cuenta este argumento que admite la posibilidad de discriminar las importaciones que serían objeto de aplicación de salvaguardias, y lo utilizamos para el caso andino, entonces, podríamos entender que un país andino podría aplicar una salvaguardia multilateral y podría excluir las importaciones andinas, siempre y cuando presente una explicación razonada en los términos desarrollados por el órgano de apelación de la OMC. Sin embargo, como se ha observado de los casos examinados en ese organismo multilateral, la posibilidad de exceptuarse de la aplicación de una norma multilateral no ha sido justificada por la pertenencia o no a una zona de libre comercio.

De las consideraciones expuestas, se concluye por una parte, si la integración comprende eliminación de barreras económicas, movilidad de mercancías y factores económicos, mediante la eliminación de discriminaciones de los países que se agrupan, tales como aranceles, restricciones cuantitativas al comercio, impedimentos a la movilidad de capital, transporte, laboral, esto es propender hacia el libre comercio entre sus miembros, frente a la expectativa del libre comercio mundial del ámbito multilateral. En principio, la práctica esperada de los Estados participantes debería ser la eliminación de restricciones al comercio ya sean unilaterales, o justificadas, tanto en el comercio regional como en el multilateral.

No obstante, la posibilidad de aplicar instrumentos jurídicos en materia de salvaguardia comercial es una opción que contemplan los países, en normas regionales y multilaterales, que jurídicamente está permitido en la medida que se encuadren en los supuestos normativos previstos en las normas y sea debidamente justificado por el país que la pretenda aplicar.

La aplicación de este tipo de medidas ha dado lugar a controversias sobre su aplicación como ha podido notarse en este trabajo. Y este tipo de diferencias podrían continuar produciéndose. En especial, si se considera que los países están vinculados a dos iniciativas comerciales, uno de alcance regional y otro de alcance multilateral, podría ocurrir que: un País pueda verse inmerso en una controversia en el ámbito multilateral de comercio, por incumplimiento de una norma multilateral de comercio, aun cuando este cumpliendo lo dispuesto en una norma regional; como también podría suceder que,

un país sea demandado en una instancia jurisdiccional regional, por aplicar una norma multilateral de comercio a un país perteneciente a un grupo regional. En ese sentido, se puede observar que, si bien, las normas en un principio pretenden regular situaciones y ‘ordenar’ la conducta de los actores y por ende facilitar la previsibilidad en escenario internacional, la complejidad y entrelazamiento de los actores participantes en el comercio internacional, a través de acuerdos regionales y multilaterales, desafían las motivaciones y presupuestos normativos.

La complejidad de las relaciones regionales y multilaterales, como se ha señalado es una situación latente, los esfuerzos para estudiarla, y encontrar respuestas, constituyen un reto, en especial siendo conscientes del estado en el cual se encuentran actualmente las negociaciones multilaterales comerciales, y las dificultades por las cuales atraviesan los países en grupos regionales.

Dentro del marco de la OMC, se contempla la posibilidad de revisar las normas de los acuerdos regionales, para evaluar su consonancia con las reglas multilaterales, esa es una opción que es considerada como facultativa, y que recientemente en diciembre de 2006, fue retomada por el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales¹⁷⁷. Podría pensarse que ese sería un mecanismo que podría ayudar a evitar en lo sucesivo la ocurrencia de conflictos. Sin embargo, eso dependerá del impulso que le den los países.

Así también, debe recordarse que hay instancias previas de consultas o negociaciones que pueden servir para ir aclarando una situación que pueda tornarse conflictiva, incluso en el ámbito andino hay la opción de interpretación prejudicial, para el caso de las normas andinas. En ese orden, la opción de acudir a un mecanismo de solución de controversias es una vía que ya deja en manos de los órganos competentes la solución de una situación, que deberá ser acatada por las partes involucradas, en la medida en que le han transferido competencias específicas para los casos concretos. La dificultad que se observa reside, en que en las distintas instancias _regional o multilateral_ pueden darse ópticas diferentes para abordar el problema. Lo que dejaría a los países en la posibilidad de aplicar aquel criterio que considere más adecuado a su caso, con el

¹⁷⁷ El CACR fue creado el 6 de febrero de 1996, por el Consejo General.

riesgo, de que por eso, pueda ser sancionado en una instancia jurisdiccional frente a la otra.

BIBLIOGRAFÍA

ARBUET-VIGNALI, Heber, (2004). Claves jurídicas de la integración, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires.

ARELLANO, Félix G., (2004). “Integración Económica y Globalización: sus paradojas, la experiencia andina”, en: *Aldea Mundo*, año 7, N° 14, enero 2004, (pp. 5-18), Universidad de los Andes, Mérida.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN, (2007), Informe del Secretario General sobre la evolución del proceso de integración regional durante el año 2006, ALADI/SEC/di 2072, 18 de mayo de 2007.

BADELL MADRID, Rafael (Coordinador), (2006). Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Tomo II, Universidad de Margarita, Salvador de Madariaga, Universidade Da Coruña, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.

BAIER, Scout L., BERGSTRAND Jeffrey H., et al. (2007). “El Nuevo regionalismo: causas y consecuencias”, en: *Integración & Comercio*, enero-junio de 2007, volumen 11, (pp. 9-32), Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Buenos Aires.

BIDAURRATZAGA, Eduardo, (2005). “La integración económica regional como instrumento de desarrollo: Nuevas tendencias y limitaciones”, PV/EHU-Hegoa.

BLOCH Roberto, IGLESIAS Daniel, (1995). Solución de controversias en el MERCOSUR, Ad-Hoc SRL, Buenos Aires.

BOGGIANO Antonio, (1997). Derecho Internacional y Derecho de las relaciones entre ordenamientos jurídicos, La Ley, Buenos Aires.

BOUZAS Roberto, (2001). “El MERCOSUR diez años después ¿proceso de aprendizaje o deja vu?”, en *Desarrollo Económico*, N° 162, Buenos Aires, 2001.

BRICEÑO RUIZ, José, (2001). "El modelo TLCAN de integración y la Negociación del ALCA, en: *Problemas de Desarrollo*, volumen 32, N° 126, IIEC-UNAM, México, julio-septiembre, 2001.

BUSTAMANTE, Ana Marlene, (1997). “La Integración Regional: Una aproximación necesaria”, en : *Aldea Mundo*, mayo-octubre 1997, (pp.5-9), Universidad de los Andes, Mérida.

CARDIM Carlos Enrique (Editor) (2007), *Revista Diplomacia, Estrategia y Política*, Proyecto Raúl Prebisch, n° 5, enero/marzo de 2007, Brasilia.

CASAS GRAGEA, Ángel M., (2002). “El nuevo regionalismo latinoamericano: una lectura desde el contexto internacional”, *Revista de Economía Mundial*, Número 6, 2002,(pp. 137-157), España.

COMISIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, (2007) Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, tendencias 2007, “La Comunidad Andina de Naciones: Una difícil renovación”, Santiago de Chile.

CZAR de ZALDUENDO, Susana(Compiladora), (2007). “El Sistema jurídico internacional y sus tensiones: Fragmentación y vocación universal”, en: *Puente Europa*, año V, número 2, junio 2007, Universidad de Bologna, Buenos Aires.

CHUDNOVSKY, D. y FANELLI, J., (2001).El desafío de integrarse para crecer, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires.

DE LOMBAERDE Philippe, (2005). El nuevo regionalismo en América Latina, United Nations University, UNU-CRIS, 2005.

DE OLIVEIRA, Odete Maria, DAL RI J. Arno, (Organizadores), (2003). Direito Internacional Econômico em Expansão. Desafios e Dilemas. Editora UNIJUI, Ijuí, Rio Grande do Sul.

DEVLIN, Robert, Estevadeor Antoni, Et al., (2004), “Las relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y la región Asia Pacífico”, en: Edición especial, *Integración & Comercio*, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Buenos Aires.

DI TELLA, Torcuato, (1999). “¿Qué se gana con la unidad sudamericana?”, Universidad de Buenos Aires.

ESPOSITO, Carlos, (2006). “EL MERCOSUR entre el Regionalismo y el Multilateralismo”, en: [http:// www.reei.org.2006.Madrid.](http://www.reei.org.2006.Madrid.), 17/07/2006.

FERRER Aldo, (2007). “Desarrollo e Integración: Desafíos y Oportunidades del MERCOSUR”, Parte I y II, en: *Revista Vértice*, enero-febrero 2007, año 1 N° 2, Banco de Comercio Exterior, Caracas.

GARCIA MENENDEZ, José, (1998). “La Unión Económica y Monetaria Europea: Una revisión de la literatura reciente”, en: *Comercio Exterior*, vol. 48, N° 3, marzo de 1998.

GOBBI Hugo Javier, (2005). “Integracao e liberdade: uma reflexao histórica”, en: *Revista brasileira de política internacional*, año 44, n° 1, (pp. 155-164), Brasilia.

GRIEN Raúl, (1994). La Integración económica como alternativa inédita para América Latina, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

GUDYNAS Eduardo, (2006). “Las Cumbres y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional”, en: *Revista del Sur* N° 168, noviembre-diciembre 2006.

HUMMER Waldemar, PRAGER Dietmar, (1998). GATT, ALADI y NAFTA, Ciudad Argentina, Buenos Aires.

HURRELL Andrew,(1992) “Teoría de Regímenes Internacionales: Una perspectiva Europea”, octubre-diciembre.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS E INTERNACIONAIS (2000), “Multilateralismo, Regionalismo y las Negociaciones MERCOSUR-EUROPA”, Forum Euro-latinoamericano, en: Archivos año 5, N° 20, Lisboa.

KEOHANE Robert O., NYE Joseph (1988), Poder e Interdependencia, Grupo Editor Latinoamericano, colección Estudios Internacionales, Buenos Aires.

KEOHANE, Robert O., (1989). Instituciones Internacionales y Poder Estatal, Ensayos sobre Teoría de las Relaciones Internacionales,. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

LACARTE, Julio y GRANADOS Jaime (Editores), (2004). Solución de controversias intergubernamentales: Enfoques Multilaterales y Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo(BID), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Buenos Aires.

LÓPEZ VILLAFANE, Víctor, Et Al, (2002). Del TLC al MERCOSUR. Integración y diversidades en América Latina, siglo XXI editores, México, D.F.

MALDONADO LIRA, Héctor, (1999). 30 años de Integración andina, Balances y Perspectivas. Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima.

MARTINEZ PIZARRO, Jorge, STANG ALVA María Fernanda, (2005). “Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada”, en: *Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional*, Programa

Regional de Población y Desarrollo Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas, SERIE seminarios y conferencias 45, Santiago de Chile, agosto de 2005.

MATTHEWS, Alan, (2003). Integración Regional y Seguridad Alimentaria en países en desarrollo, Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, Roma.

MATTLI, Walter, (1999). The Logic of Regional Integration, Europe and Beyond, Cambridge, University Press.

MAZA ZAVALA, Domingo F., (2007). “Bilateralismo”, *EL NACIONAL*, Caracas, 28-03-2007, (p. 13).

MINISTÉRIO DAS RELACOES EXTERIORES (2006). “La Integración es un proyecto que se construye a largo plazo”, en: *América del Sur: Agenda positiva de la Integración*, Año 2, N° 2 Noviembre, 2006.

MONCAYO JIMÉNEZ Edgar, (1999). Las relaciones Externas de la Comunidad Andina. Entre la globalización y el regionalismo abierto, Lima.

NOVAK, Fabian, (2003). Derecho Comunitario Andino, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

OBAYA, Martín, (2005). “¿Qué puede decir la nueva economía institucional sobre los procesos de integración regional?”, en: *Perspectivas Internacionales*, N° 1, año 1, (pp.15-18), Cali, abril 2005, Carrera de Ciencia Política, Pontificia Universidad Javeriana, Observatorio de Asuntos Internacionales.

OYARZUN de Laiglesia Javier (1997). “Regionalismo vs. Multilateralismo: efectos de la Ronda Uruguay”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Integración Economía Regional (28-29/05/1997), reproducida en: Europa e

Iberoamérica: dos escenarios de integración económica, editorial Parteluz, Madrid, 1998.

PAUL, Joel R., (2006), ¿Es realmente libre el comercio?, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, Siglo del Hombre editores, Bogotá.

PEÑA, Felix, (2004), “Una aproximación a nuevas tendencias en lo mecanismos de solución de controversias de Acuerdos Comerciales preferenciales”, en: *Informe presentado en la Conferencia sobre solución de controversias en el comercio Internacional*, p.17, Montevideo 15 y 16 de abril de 2004.

PÉREZ GABILONDO, José Luis, (2004). Manual sobre solución de controversias en la Organización Mundial del Comercio, EDUNTREF, Editorial de la Universidad de Tres de Febrero, Buenos Aires.

REYES GUZMÁN, Gerardo,(2004). “ Regionalismo y Multilateralismo”, en: *Boletín de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica*, volumen 2, n° 2, Universidad Iberoamericana, Puebla.

REYES Giovanni, BRICEÑO RUIZ, José, (2006). Actualidad de la Integración en América Latina y el Caribe. Viejos dilemas nuevos desafíos, Centro de Estudios de Fronteras e Integración, Publicaciones del vicerrectorado académico, Grupo de Regionalismo, Integración y Desarrollo, Universidad de los Andes, Mérida.

ROJAS ARAVENA, Francisco y ALTMANN, Josette, (2006) “Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe”, en: *Seminario Internacional: Paradojas de la Integración en América Latina*, CEPAL-FLACSO-Fundación Carolina, Santiago, 13-14 de diciembre de 2006.

ROY Joaquín, LLADOS José María, y PEÑA, Félix (2005), La Unión Europea y la Integración Regional. Perspectivas comparadas y lecciones para las Américas. Universidad Nacional de Tres de Febrero(EDUNTREF) y Universidad de Miami, Buenos Aires.

SANTOS BELANDRO, Ruben B., (2001). Bases Fundamentales del Derecho de la Integración y MERCOSUR, Series Documentos 1, Asociación de Escribanos del Uruguay, Montevideo.

SANZ MANRIQUE, Fernando et al. Propuesta para la creación de un grupo de estudio de los costos de la no integración de América Latina, Coordinadora Regional de Investigaciones económicas y sociales, Universidad de la Sabana, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Pontificia Universidad Javeriana, CRIES, Bogotá, marzo 2006.

SECRETARIA GENERAL ALADI, SECRETARIA GENERAL COMUNIDAD ANDINA, SECRETARIA del MERCOSUR, (2006). Convergencia de los Acuerdos de Integración Económica en Sudamérica .

SESELOVSKY, Ernesto, Monsanto Alberto, Et al., (2002). Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico, Universidad Nacional del Rosario, Cátedra Internacional Andrés Bello/Argentina Organizadores, editores.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE, SELA (2007). “La interrelación entre políticas comerciales, negociaciones de acuerdos comerciales y la integración regional en América Latina y el Caribe”, en: Documento: SP/RR-IPCNACIRALC/ DT N° 1-07, Caracas, octubre.

SOBRINO HEREDIA, José M, (2000). “El derecho de integración, Marco conceptual y experiencias de la Unión Europea”, en: *Documento Informativo, Secretaría General de la Comunidad Andina*, SG/di, 288, Lima, 2000.

STEINBERG Federico (2007). “El futuro del comercio mundial ¿Doha o regionalismo y bilateralismo?”, en: *Economía y Comercio Internacional-ARI*, N° 95/2007, (pp.1-7) Real Instituto Elcano, Madrid.

SUNKEL, Osvaldo, (1998). “Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, Desarrollo e Integración Regional”, *REVISTA DE LA CEPAL*, Número Extraordinario, CEPAL 50 años, Santiago, octubre 1998.

TANGARIFE TORRES Marcel, (2002). Derecho de la Integración en la Comunidad Andina, Raisbeck, Lara, Rodríguez & Rueda, Backer & Mckenzie, Bogotá.

TRABUCO, Claudia María (1999). “A Importancia de um Tribunal supranacional no contexto de um proceso de integracao: o dilema do MERCOSUR”, *FDUNL*, N° 5, 1999, Facultad de Dereito da Universidade Nova de Lisboa.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA (2004), Testimonio Comunitario, en: CD-168, Quito, 2004.

VAN KLAVEREN Alberto, (2001) “Regionalismo y Multilateralismo: Una convergencia necesaria”, *Aldea Mundo*, mayo-junio.

VENTURA, Deisy (2005), “Asimetrías cruzadas o cubismo normativo: La incorporación de normas en el MERCOSUR”, en: *Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades*, Banco Interamericano de Desarrollo, Río de Janeiro, 6-7 de julio de 2005.

VILLAMARIN, José Javier, (2004). “El mecanismo de solución de diferencias en el sistema GATT/OMC. La práctica latinoamericana y la internalización del modelo”, en: versión digital proporcionada por la *Secretaría General de la Comunidad Andina*, presentado en el “*Seminario Internacional Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*”, 19 de abril de 2004, Lima.

WITKER, Jorge (1983). “El Derecho Económico internacional y el arbitraje comercial”, en: *Panorama del Arbitraje Comercial Internacional*, (pp.15-28), Instituto Mexicano de

Comercio Exterior, Academia de Arbitraje y comercio Internacional y, Universidad Autónoma de México, Distrito Federal.

Normas Andinas:

Decisión 623 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con la Comisión: Reglamento de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento, Lima, 16 de julio de 2005.

Decisión 563 de la Comisión de la Comunidad Andina: Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), 26 de junio de 2003.

Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 28 de mayo de 1996.

Decisión 500: Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 22 de junio de 2001.

Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina, 14 de diciembre de 1997.

Resoluciones de la Secretaría General de la CAN, N° 814 de 7 de abril de 2004; y, 838 de 16 de julio de 2004.

Páginas web:

<http://www.comunidadandina.org>

Portal Andino de Solución de Controversias:

<http://www.comunidadandina.org/canprocedimientosinternet/procedimientos.aspx>

Portal de la Biblioteca Digital Andina:

http://www.comunidadandina.org/bda/home_biblio.htm

Documentos Oficiales de la Secretaría General de la Comunidad Andina:

<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos>

Normativa: Tratados, Decisiones, Resoluciones de la Comunidad Andina, Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en:

<http://www.comunidadandina.org/normativa/>

<http://www.comunidadandina.org/normativa/>

[http:// www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org)

<http://www.wto.org>

<http://www.aladi.org/>

<http://www.bancoex.gov.ve/porta.htm>