

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

G/SG/W/24

21 de agosto de 1995

(95-2452)

Comité de Salvaguardias

Original: español

RESPUESTAS DE COSTA RICA A PREGUNTAS PLANTEADAS
POR AUSTRALIA¹, CANADÁ², CE³, JAPÓN⁴, COREA⁵ Y LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA⁶ SOBRE LA
NOTIFICACIÓN DE COSTA RICA

Se ha recibido de la Misión Permanente de Costa Rica la siguiente notificación, de fecha 18 de julio de 1995.

RESPUESTAS DE COSTA RICA

EXAMEN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE SALVAGUARDIAS

INTRODUCCIÓN

De previo a contestar las preguntas formuladas por los distintos miembros, la representación de Costa Rica quisiera hacer unas importantes manifestaciones en torno al Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia, legislación ésta notificada que será objeto de examen en esta oportunidad.

En primer lugar, debe tomarse muy en cuenta el contexto en el que se aprobó dicha legislación. Este Reglamento se aprobó en 1993 con el objetivo de llenar el vacío legal que existía en la legislación regional y nacional respecto del control de las prácticas de comercio desleal y de las medidas de salvaguardia. El Reglamento fue negociado en ese año y cada país lo aprobó de conformidad con su legislación nacional.

¹G/SG/W/6

²G/SG/W/3

³G/SG/W/21

⁴G/SG/W/15

⁵G/SG/W/12

⁶G/SG/W/19

En Costa Rica, este Reglamento se aprobó, mediante el Decreto Ejecutivo N° 21984-MEIC, el 8 de febrero de 1993.

Con anterioridad a la suscripción del Acta Final de la Ronda Uruguay y de su entrada en vigor a partir del 1° de enero de 1995, Costa Rica no había adquirido compromisos particulares en relación a las medidas de salvaguardia que fueran más allá del artículo XIX del GATT.

Al entrar en vigor el Acta Final en Costa Rica, el mismo 1° de enero de 1995, Costa Rica procedió a cumplir con el compromiso del párrafo 6 del artículo 12 de notificar con prontitud sus reglamentaciones en esta materia.

En este sentido, Costa Rica adoptó la política de notificar las reglamentaciones con prontitud, aun cuando se sabía que podía contener ciertas incompatibilidades y que las mismas se iban a conformar con el Acuerdo sobre Medidas de Salvaguardia de la Ronda, una vez que se acordaran dichas reformas al Reglamento -a nivel centroamericano- para proceder luego a notificar con prontitud toda modificación que se apruebe a ese nivel.

(Pregunta 1 de Canadá)

A nivel centroamericano ya se incluyó este tema entre los que se deben abordar durante el año 1995.

Una de las razones por las que Costa Rica notifica esta legislación en forma separada al resto de los países que han suscrito dicho Reglamento se debe al hecho que dicho Reglamento es susceptible de diferente aplicación en todos los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Estas diferencias se deben a los siguientes factores:

- 1) la aplicación efectiva del Reglamento es independiente y autónoma en cada país;
- 2) las referencias que se hacen a la legislación nacional de cada país hacen que en ciertos puntos las regulaciones puedan ser distintas (ejemplos: otras medidas de naturaleza no arancelaria; la composición de la Comisión Mixta);
- 3) la aplicación supletoria de otras normas que autoriza el artículo 71 del Reglamento puede hacer que en ciertos casos la integración de las normas jurídicas conlleve a diferentes resultados.

Por último, debe aclararse que Costa Rica no ha impuesto ninguna medida de salvaguardia, ni se han presentado solicitudes de imponer tales medidas hasta la fecha.

Para efectos de responder las preguntas planteadas por las diversas delegaciones, se ordenará la exposición en forma temática.

A. CUESTIONES PRELIMINARES

Relaciones entre los organismos regionales y las autoridades nacionales

(Pregunta A de la UE)

Uno de los objetivos de la integración regional es coordinar las políticas arancelarias de los países del MCCA, así como otras políticas comerciales. En particular, en el área de salvaguardias,

cada país debe seguir el procedimiento del Reglamento a nivel nacional y hacer su propia determinación definitiva de imposición o no de medidas de salvaguardia.

A nivel interno de cada miembro del MCCA, el órgano encargado al efecto deberá realizar la investigación necesaria. En el caso de Costa Rica, la Dirección General de Integración Económica Centroamericana del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, es la autoridad encargada de la investigación, aunque ya está programada la creación pronta de la Dirección de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia. Ante este órgano se deben presentar las solicitudes. Luego de realizada la investigación, el órgano encargado de la investigación deberá remitir un estudio técnico con sus resultados a la Comisión Mixta. La Comisión Mixta deberá rendir un dictamen al Ministro de Economía, Industria y Comercio, el cual adoptará la decisión final.

(Pregunta 3 de Canadá)

En principio, el representante de la rama de la industria que solicitó la interposición de una medida de salvaguardia no participa directamente en la Comisión Mixta del artículo 4 del Reglamento. La Comisión Mixta es una comisión compuesta por miembros del sector público y del sector privado, que incluye a productores, consumidores y comerciantes, en donde el sector público tiene mayor proporción de representantes. En la Comisión hay un representante de la Cámara de Industrias de Costa Rica.

(Pregunta A de la UE)

El mecanismo para interponer medidas de salvaguardia

El mecanismo para imponer medidas de salvaguardia señala las directrices generales de procedimiento. Están definidos los requisitos de legitimación activa, los contenidos de la solicitud, la autoridad ante quien se presenta, las facultades de la autoridad investigadora, los plazos para presentar información complementaria, efectos de la no presentación de información, la carga de la prueba, imposición de medidas preliminares y su naturaleza, requisitos de notificación de las medidas, remisión a la Comisión Mixta, la toma de la decisión final por parte del Ministro y el procedimiento regional de conocimiento y discusión de la medida.

(Pregunta 2 de Australia)

El plazo del artículo 47 puede ser eventualmente muy corto. La ausencia de procedimientos tendientes a interponer una medida de salvaguardia hace que no haya evidencia que lo demuestre.

(Pregunta 3 de Japón)

Costa Rica sostiene que un 25 por ciento de la producción nacional es una cifra suficientemente representativa del principio de la proporción mayoritaria de la industria nacional.

(Pregunta 4 de EU)

Los artículos 43 y 44 disponen que el procedimiento para imponer medidas de salvaguardia deberá iniciarse a petición de parte. Por otro lado, el mismo Reglamento define por "parte interesada" aquellas personas físicas o jurídicas que tengan un interés legítimo. La Dirección General de Integración Económica Centroamericana no podría iniciar de oficio la investigación. De conformidad con este Reglamento, se rechazaría toda petición que no esté apoyada por, por lo menos, un 25 por ciento de la industria nacional del producto similar o directamente competitivo.

(Pregunta 1 de Australia)

No se considere que la omisión de la palabra "significativo" con relación al menoscabo de la rama de la producción afectada representa una amenaza a la evaluación del daño grave.

(Pregunta 2 de EU)

Costa Rica sostiene que un 25 por ciento de la producción nacional, tal y como lo señala el artículo 44, es una cifra suficientemente representativa del principio de la proporción mayoritaria de la industria nacional. No obstante, debe aclararse, que este artículo 44 se refiere a los requisitos de legitimación activa para iniciar el procedimiento. No se refiere a la proporción de la industria que debe ser perjudicada para efectos de poder determinar si existe o no daño a la industria nacional para efectos del artículo 41 a). En el Reglamento coexisten dos definiciones de "rama de la producción nacional": una para efectos de legitimación activa, que requiere la representatividad del 25 por ciento; y otra para efectos de determinar el daño a la industria nacional, que no contiene cifras concretas, sino que hace referencia a un concepto general de "conjunto de productores" o "proporción importante de la producción nacional". En lo que respecta a la frase "proporción importante", la misma no ha sido objeto de aplicación real, dada la ausencia de antecedentes en la aplicación de salvaguardias. No existen disposiciones cuantitativas internas para definir el concepto, de lo cual se desprende que ante la aplicación del mismo cabe hacer una apreciación general de la industria afectada, su composición y estructura para determinar cuándo se está frente a una proporción importante.

(Pregunta 3 de EU)

La doble mención que hace el artículo 41 b) respecto del daño sobre las ganancias y el empleo de la producción nacional no debe inducir a la creencia de que se está poniendo énfasis en ambos elementos como determinantes del daño por encima de los otros elementos. De hecho, la redacción es clara al señalar que se deberán considerar todos los factores que tengan relación con la rama de producción afectada, y en particular los que se señalan en la lista no exhaustiva. Esta redacción no sólo incluye los elementos allí citados que deben ser objeto obligado de análisis particular, sino que deberán analizarse otros que puedan efectivamente afectar a la industria. El artículo 41 c) dispone que se deberán tomar en cuenta todos los factores pertinentes, y no sólo las ganancias y el empleo.

(Pregunta 4 de Canadá)

La frase "perjuicio grave" del Reglamento se refiere exactamente al mismo "daño grave" del Acuerdo sobre Medidas de Salvaguardia.

(Pregunta A de la UE) (Pregunta E de la UE) (Pregunta 7 de Canadá)

Las modalidades de aplicación de las medidas de salvaguardia

Con relación a las modalidades de medidas de salvaguardia, el artículo 51 del Reglamento señala que tales medidas serán de naturaleza arancelaria, sin perjuicio de otras medidas no arancelarias que adopten los Estados con base en su legislación nacional. La legislación nacional actual contiene una única disposición especial de salvaguardia de naturaleza no arancelaria. En efecto, la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva de la Competencia (Ley N° 7472 del 20 de diciembre de 1994) dispone que, excepcionalmente, se permite la imposición de licencias de importación no automáticas.

Las condiciones de aplicabilidad de la medida están debidamente definidas en el Reglamento. Así, por ejemplo, se hace énfasis en la temporalidad de la medida, en su imposición para efectos de reajuste de la industria, su estricta proporcionalidad con la magnitud del daño grave o de la amenaza de daño grave, su duración, condiciones para su prórroga, su liberalización progresiva, su aplicación no discriminatoria y el respeto al arancel consolidado como máximo que se debe atender al imponer medidas de salvaguardia que surjan por necesidades de la liberalización autónoma o regional.

(Pregunta B de la UE)

B. PARTES INTERESADAS

Acceso de las partes interesadas al expediente

El Reglamento es relativamente impreciso cuando hace referencia a las "partes interesadas", ya que define por tales a aquellas que tienen un interés legítimo en la medida.

El acceso al expediente es un derecho de las partes interesadas durante todo el proceso. Aun cuando el derecho al acceso al expediente no está explícitamente señalado en las disposiciones procedimentales de las salvaguardias, tal derecho existe para las partes interesadas haciendo una aplicación analógica del artículo 28 del Reglamento, el cual lo establece en los procedimientos en materia de prácticas de comercio desleal. Consecuentemente, las partes interesadas tienen la oportunidad de examinar en cualquier momento la información que no sea confidencial para preparar sus alegatos.

(Pregunta B de la UE) (Pregunta 6 de EU) (Pregunta 11.1 de Canadá) (Pregunta 5 de Australia)

Información confidencial

La información que por su naturaleza sea calificada por la autoridad como confidencial no podrá ser divulgada ni consultada por las partes, a menos que, a criterio de la autoridad, sea importante para contraargumentar, en cuyo caso solicitará a quien lo proporcionó un resumen que no tenga carácter confidencial. A lo anterior debe agregársele el hecho que por aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 71 del Reglamento, se pueden aplicar en este respecto, las disposiciones sobre confidencialidad de la información confidencial del GATT. Igualmente, en el Derecho interno, tanto a nivel constitucional como a nivel de legislación ordinaria (la Ley General de la Administración Pública y el Código Penal) establecen reglas generales sobre preservación de la información confidencial y para sancionar el revelado de informaciones por parte de sus depositarios que pudieren implicar un daño a los intereses de quienes proveen dicha información.

(Pregunta B de la UE) (Pregunta 2 de Canadá)

Acceso de terceros países al expediente

El Reglamento actual no contiene disposiciones sobre acceso al expediente por parte de funcionarios de terceros países. No obstante, por la aplicación supletoria que permite el artículo 71 del Reglamento, la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica se le aplica en cuanto a la publicidad del expediente por parte de cualquier interesado que tuviere un interés legítimo.

(Pregunta 1 de Japón)

De conformidad con el Reglamento vigente, mediante una aplicación analógica del artículo 27 que se refiere a las prácticas de comercio desleal, cada vez que se inicie una investigación y se determine que existen elementos de prueba suficientes para decretar el inicio de la investigación, se deberá publicar

en el Diario Oficial La Gaceta (de amplia circulación nacional) un aviso que así lo indique. Igualmente, el Reglamento dispone que también se deberá hacer dicha publicación en cualquier otro periódico de amplia circulación nacional.

El Reglamento vigente no contiene disposiciones tan precisas como las del párrafo 1 del artículo 3, básicamente porque cuando el Reglamento fue puesto en vigencia, Costa Rica no había contraído el compromiso ante la OMC de dar tan amplias audiencias a importadores, exportadores y otras partes interesadas. En todo caso, aun cuando no contenga tales disposiciones expresas, la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica establece exigencias estrictas de libre accesibilidad del público a los expedientes públicos, con excepción de la información confidencial.

(Pregunta 5 de EU)

De conformidad con el Reglamento vigente, mediante una aplicación analógica del artículo 27 que se refiere a las prácticas de comercio desleal, cada vez que se inicie una investigación y se determine que existen elementos de prueba suficientes para decretar el inicio de la investigación, se deberá publicar en el Diario Oficial La Gaceta (de amplia circulación nacional) un aviso que así lo indique. Igualmente, el Reglamento dispone que también se deberá hacer dicha publicación en cualquier otro periódico de amplia circulación nacional. Al dársele inicio a la investigación, se le extiende una notificación a las partes afectadas que señale el accionante, así como a todas de las que se tenga información puedan ser afectadas, de conformidad con la información que se tenga disponible.

(Pregunta 5 de Canadá)

El artículo 47 no establece ninguna audiencia pública.

(Pregunta 10 de EU)

La versión actual del Reglamento no contiene un límite de tiempo máximo para la duración del procedimiento. El mismo deberá tener una duración equivalente a la necesaria para hacer todas las determinaciones y procedimientos que señala el Reglamento.

Medidas provisionales

(Pregunta 6 de Canadá)

En el artículo 51, por "medida de salvaguardia definitiva" debe entenderse aquella medida de salvaguardia que se interpone después de una investigación al efecto. Se utiliza esta terminología para diferenciar a esta medida de las medidas provisionales.

(Pregunta 3 de Australia)

La aplicación de las medidas provisionales limitada a que existan efectivamente circunstancias críticas se garantiza en el Reglamento mediante las disposiciones que prescriben que se debe contar con dos elementos: 1) una apreciación preliminar de la situación, y las pruebas presentadas por ambas partes, así como las contraargumentaciones presentadas; y 2) una conclusión de que probablemente se vaya a dar una determinación final de que sí existe un daño grave o una amenaza de daño grave causado por las importaciones masivas. No se podría interponer una medida provisional si no se cuenta con estos dos elementos.

(Pregunta 7 de EU)

La aplicación de las medidas provisionales limitada a que existan efectivamente circunstancias críticas se garantiza en el Reglamento mediante las disposiciones que prescriben que se debe contar con dos elementos: 1) una apreciación preliminar de la situación, y las pruebas presentadas por ambas partes, así como las contraargumentaciones presentadas; y 2) una conclusión de que probablemente se vaya a dar una determinación final de que sí existe un daño grave o una amenaza de daño grave causado por las importaciones masivas. No se podría interponer una medida provisional si no se cuenta con estos dos elementos.

(Pregunta 1 de Corea)

En lo que se refiere a la supuesta discrepancia entre el artículo 6 del Acuerdo sobre Medidas de Salvaguardia en relación a la prontitud del reembolso de las medidas preliminares en caso de una decisión final negativa, y el artículo 50 del Reglamento, Costa Rica interpreta que la obligación del artículo 6 se compone de dos elementos: la obligación del reembolso y la obligación de que dicho reembolso se efectúe con prontitud. Costa Rica no considera que el mismo deba operar automáticamente o de oficio por parte de la administración pública ya que el artículo 6 no impone dicha obligación.

(Pregunta C de la UE)

C. PUESTA EN VIGENCIA DE UNA MEDIDA DE SALVAGUARDIA

El párrafo segundo del artículo 50 dispone sobre las salvaguardias que "Dichas medidas se pondrán en vigencia conforme a la legislación nacional ...". Este párrafo tiene el propósito de darle a los países de la región la libertad necesaria para que pongan en vigor la medida de salvaguardia de conformidad con sus procedimientos administrativos de implementación. Es decir, el Reglamento no pretendió definir la manera en que cada país iba a efectuar ciertos detalles administrativos propios de cada sistema. En el caso de Costa Rica, la medida de salvaguardia se haría mediante un Decreto Ejecutivo firmado por el Presidente de la República y los Ministros encargados de la política comercial. En otros países se podría hacer de conformidad con un acuerdo administrativo de las autoridades aduaneras. En el caso de Costa Rica, el Decreto debería definir aspectos de control aduanero y estadístico en relación con la aplicación de la medida. Otros países del MCCA podrían querer incluir o excluir otros elementos. A este tipo de detalles de implementación se refiere el párrafo segundo del artículo 50.

(Pregunta 5 de Australia)

El Reglamento actual no contiene disposiciones sobre la referida publicación de un informe en el que se enuncien las constataciones y conclusiones a que se haya llegado.

(Pregunta 2 de Japón)

No está totalmente correcto afirmar que "cada vez que Costa Rica aplique una medida de salvaguardia, el período inicial mencionado en el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias no será mayor a 30 días". Debe tomarse en cuenta que el Reglamento notificado es un reglamento puesto en vigencia en 1993, antes de que entraran en vigor los compromisos nacionales de respetar el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo. Por ello, el Reglamento actual no toma en cuenta dichos plazos sino que se refiere al plazo de 30 días.

Tal y como está diseñado actualmente el párrafo c) del artículo 51 del Reglamento, no se realizan las investigaciones ni se cumplen los requisitos a que se refiere el párrafo 2 del artículo 7 del Acuerdo.

(Pregunta 12 de EU)

En relación con el procedimiento de notificación o publicación de las decisiones del Consejo, la misma comunica por escrito sus decisiones a los gobiernos de los países miembros al día siguiente que tales decisiones son adoptadas.

(Pregunta 4 de Australia)

El concepto de "medidas regionalmente acordadas" hace referencia al proceso regional de liberalización comercial. Cada país del MCCA no ha adoptado políticas de liberalización comercial solamente a nivel unilateral o multilateral, sino que se han adoptado medidas de liberalización a nivel de todos los países de la región. Por ejemplo, durante los años 1992, 1993 y 1994 se puso en ejecución un programa de desgravación arancelaria regional, que redujo los niveles del piso y techo arancelarios efectivamente aplicados a, respectivamente, 5 y 20 por ciento *ad valorem*. Consecuentemente, este párrafo f) del artículo 50 establece que, cuando el daño grave a la producción nacional es causado, por ejemplo, por importaciones que ingresan al mercado local, amparadas a un arancel que se ha disminuido en ejecución de los compromisos regionales de desgravación arancelaria, el nivel máximo de la medida de salvaguardia no deberá superar el nivel consolidado por ese país para ese producto, ante el GATT.

(Pregunta 11 de EU)

El artículo 53 del Reglamento señala que la decisión firme que ponga fin a la investigación, sea que impone o deniega la imposición de medidas de salvaguardia, deberá publicarse en el Diario Oficial La Gaceta, que es el diario oficial de publicación nacional.

(Pregunta D de la UE) (Pregunta 8 de EU) (Pregunta 11.6 de Canadá)

D. DURACIÓN MÁXIMA DE LAS MEDIDAS

El artículo 51 estipula que la medida de salvaguardia podrá estar en vigencia por un plazo máximo de 30 días. Tal plazo se podría prorrogar si el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano así lo decide, a solicitud del país interesado. Igualmente, tal plazo se podrá considerar prorrogado hasta la fecha en que el Consejo adopte las medidas que corresponda y se deberá empezar a liberalizar anualmente a partir del primer año de vigencia de la medida hasta que sea totalmente eliminado.

(Pregunta 9 de EU) (Pregunta 11.2 de Canadá)

El Reglamento actual no establece condiciones de revisión previa antes de prorrogar una medida de salvaguardia. De conformidad con las disposiciones del artículo 51 d), el Consejo podría establecer esas condiciones previas a la prórroga.

(Pregunta F de la UE)

E. PERÍODO ENTRE DOS MEDIDAS DE SALVAGUARDIA

La legislación centroamericana no exige que deba pasar un determinado plazo mínimo, luego de eliminada una medida de salvaguardia, para iniciar un nuevo proceso tendiente a imponer otra sobre el mismo producto. Consecuentemente, se puede iniciar un nuevo procedimiento e interponer una nueva medida si se demuestra nuevamente, en cualquier tiempo, que existe mérito para interponer una medida de salvaguardia.

(Pregunta 12 de EU) (Pregunta 6 de Australia)

F. DISPOSICIONES FINALES

En cuanto a la aplicación de una medida de salvaguardia sobre la base del principio NMF, Costa Rica señala que el artículo 71 dispone que, en lo no previsto en este Reglamento, se aplicarán supletoriamente las disposiciones legales que norman el comercio internacional. Dado que el trato de NMF es una de las disposiciones legales más importantes del comercio internacional, así como las disposiciones sobre no discriminación del artículo XIX, Costa Rica manifiesta que su voto en dicho Consejo será siempre en dicho sentido.

El artículo 58 facultaría efectivamente al Consejo para autorizar la extensión de una medida de salvaguardia adoptada por un país del MCCA, a otro país miembro. Estas disposiciones fueron adoptadas en el año 1993, antes de que los países del MCCA suscribieran el Acuerdo sobre Salvaguardias.

(Pregunta 11.4 de Canadá)

La resolución definitiva para imponer o no una medida de salvaguardia es un acto administrativo ordinario. Por esta razón, está sujeto a los recursos administrativos dispuestos en la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, que son los recursos de reposición y el de apelación. Adicionalmente, se pueden interponer los recursos judiciales disponibles en la legislación costarricense que establece la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que permite al interesado cuestionar judicialmente la legalidad del acto administrativo adoptado ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

(Pregunta 11.5 de Canadá)

El Reglamento no contiene disposiciones expresas sobre compensación. La compensación se otorgaría a través de concesiones arancelarias que puede conceder el Poder Ejecutivo de Costa Rica, sobre la base de NMF.