

NOTIFICACIÓN EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 12 DEL  
ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS ANTES DE LA ADOPCIÓN DE  
UNA MEDIDA DE SALVAGUARDIA PROVISIONAL PREVISTA  
EN EL ARTÍCULO 6

Respuestas de la ARGENTINA a las preguntas formuladas  
por los ESTADOS UNIDOS<sup>1</sup>

Se ha recibido de la Misión Permanente de la Argentina la siguiente comunicación, de fecha 22 de julio de 1997.

Consideración general

Los Estados Unidos deben tener en cuenta que las respuestas a las preguntas recibidas han sido elaboradas sobre la base de la etapa del procedimiento de investigación a la que se ha llegado hasta el 30 de junio de 1997.

- 1) *No es de una evidencia clara para los Estados Unidos cómo una tendencia declinante en las importaciones recientes apoya la existencia de "clara evidencia de que el incremento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave" y la conclusión argentina de que, sin inmediatos derechos de importación, habría un serio perjuicio "y dificultad para repararlo" como lo prevé el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias.*

En el período 1991/1995 se ha producido y comprobado un crecimiento de las importaciones del 70,54 por ciento si la comparación se efectúa en millones de pares. Por otra parte, si la comparación se efectúa en términos de valor (U\$S/CIF) la variación es de 157,2 por ciento, verificándose de esta manera los incrementos absolutos de dichas importaciones.

Estos datos se encuentran indicados en la notificación presentada por la República Argentina y allí se incluye también la comparación entre la evolución de las importaciones y la parte del mercado (consumo aparente) nacional que fueron ocupando las importaciones en el período. En dicho cuadro se aprecia cómo las importaciones pasaron de representar poco más del 9 por ciento del mercado (consumo aparente) en 1991, a más del 20 por ciento en el año 1995, con un incremento porcentual

---

<sup>1</sup>G/SG/Q2/ARG/1.

superior al 100 por ciento.

En cuanto a la caída de las importaciones de calzados entre 1994 y 1995, el análisis efectuado permitió comprobar que la misma no se debió a una reversión de la tendencia registrada hasta ese momento. Por el contrario, la causa de esta caída se explica por una situación de recesión y de caída de la actividad del conjunto de la economía argentina, que fue la consecuencia de un egreso importante de capitales que produjo restricciones financieras y crediticias en el mercado doméstico. Este hecho puede comprobarse inmediatamente consultando las cifras correspondientes a la tasa de desocupación. Este dato, además de constituir un indicador de la recesión que se vivió en ese momento, también es un buen indicador de la distribución del ingreso y, por lo tanto, del nivel de consumo de bienes como el calzado. Dicha tasa, que era del 9,3 por ciento en octubre de 1993, fue pasando al 12,2 por ciento en octubre de 1994, y al 16,6 por ciento y 17,3 por ciento en el mismo mes de 1995 y 1996, respectivamente. Los registros de 1995 y 1996 son los más altos de las series estadísticas históricas. Simultáneamente si analizamos el comportamiento del PIB a precios de mercado durante el período 1991/95 tenemos que el mismo varió porcentualmente con respecto al año anterior en un 8,9 por ciento en 1991, 8,7 por ciento en 1992, 6,0 por ciento en 1993, 7,4 por ciento en 1994 y disminuyó **-4,4 por ciento en 1995**.

Asimismo, en el anexo I puede apreciarse la variación porcentual del PIB en todo el período 1991/1995, en lo que a nivel general se refiere, respecto de las industrias manufactureras y para el sector calzado en particular.

Por otro lado, la caída del consumo afectó la demanda interna de calzado y ese fue el motivo por el cual cayeron las importaciones en términos absolutos. Sin embargo, en términos relativos, la importación de calzados continuó representando una elevada proporción respecto del consumo aparente en 1995; notablemente superior a la registrada en el año 1991. En este sentido, la notificación Argentina explicita que en base a una Ratio Importaciones/Consumo aparente, el índice se incrementó en pares de 9,19 en 1991 a 20,14 en 1995, lo que equivale a unos 119,15 puntos porcentuales. Si efectuamos el mismo cálculo en valores, se pasó de una participación de 5,43 en 1991 a 13,80 en 1995, lo que equivale a unos 154 puntos porcentuales.

Por lo tanto, el aumento de las importaciones que se ha comprobado para el período 1991--1995 se ratifica como tal, tanto en términos absolutos como relativos a la producción y a la participación en el mercado (consumo aparente) nacional.

En relación al daño, y tal como se refleja en los informes elaborados por la SSCE y la CNCE, está demostrada la existencia de una relación causal entre el aumento de las importaciones y el de los efectos de daño sufridos por el sector productor nacional.

El aumento de las importaciones registrado a partir del año 1991 determinó:

- Una caída de la producción nacional de casi el 30 por ciento entre 1991 y 1995 en términos de cantidad de pares y del 15 por ciento en términos de valor.
- El cierre de 997 establecimientos industriales del sector en el mismo lapso.
- Un aumento de la capacidad ociosa (o menor utilización de la capacidad de producción instalada) que pasó del 35 por ciento al 50 por ciento aproximadamente.
- La pérdida de 14.000 puestos de trabajo en el sector sobre una base de 42.317 en 1991.

- Un aumento de los stocks (inventarios) por imposibilidad de realización.
- La imposibilidad de trasladar los aumentos de costos a los precios.
- Una caída en las ventas y en la rentabilidad de las empresas junto con un creciente nivel de endeudamiento y deterioro de la capacidad de obtener financiación y generar fondos propios.

En base a estos indicadores y, en particular, a la información disponible en manos de la autoridad competente de aplicación, se llegó a la decisión de la necesidad de aplicar una medida provisoria de salvaguardia para contrarrestar las circunstancias críticas que se presentaban y que podían ocasionar un daño irreparable a la producción local y que se mantienen en el tiempo transcurrido.

Las circunstancias críticas previstas en el artículo 6º del ASS se consideraron existentes, teniendo en cuenta la situación de daño que amenazaba a las empresas productoras nacionales y las señales comprobadas de peligro de cese de actividad en muchos casos. Esta situación de daño persiste en la actualidad.

- 2) *De acuerdo a la información incluida en el informe técnico preparado por la Comisión Nacional de Comercio Exterior, el consumo aparente de calzado, tal cual fuera estimado por la peticionante, declinó de 103 millones de pares en 1992 a 75 millones de pares en 1995. La CNCE notó que la merma alegada en el consumo durante 1993 y 1994 debería ser investigada, porque coincide con los años de alto crecimiento en la demanda de bienes de consumo, producción industrial total y PIB. ¿Cómo explica el Gobierno de la República Argentina esta disminución del 25 por ciento en el consumo aparente en ese período 1991-95?*

La caída del consumo aparente tiene relación con el descenso registrado en la producción nacional destinada al mercado doméstico. Esa reducción ha sido de una magnitud proporcionalmente superior al aumento que se ha verificado en el total de las importaciones de calzado.

Deben tenerse en cuenta los efectos producidos por la recesión general que afectó a la economía argentina en el año 1995, que determinó una caída del PIB del 4,4 por ciento y su impacto sobre la demanda de consumo dirigida a los bienes del sector calzado.

- 3) *El artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé que cuando otros factores distintos que el aumento de las importaciones estén causando daño a la industria doméstica al mismo tiempo, ese daño no debería ser atribuido al incremento de las importaciones. El informe técnico establece que "si se aceptaran los datos de producción y consumo aparente, parte del descenso en la producción debería atribuirse al descenso en el consumo y solamente parte de él podría atribuirse al incremento de las importaciones". El informe además prescribe que "la evidencia contenida en el expediente podría atribuirse no tanto a las importaciones actuales, como a la evolución del consumo y la reestructuración industrial, que fue muy importante como lo muestran las cifras de inversiones en nuevos bienes de capital". ¿Por qué la SSCE, en la decisión de imponer medidas provisionales, no incluye la fuerte caída del consumo y la reorganización industrial entre las variables, tal cual se las listara en el G/SG/N/6/ARG/1 y G/SG/N/7/ARG/1, consideradas en su determinación de la existencia de circunstancias críticas?*

Ante las citas parciales que se efectúan de distintos párrafos del informe de la CNCE, se

entiende que el mismo debe ser considerado globalmente, pues de otra forma se corre el riesgo de tergiversar las afirmaciones vertidas.

Concretamente, el párrafo citado continúa así: "No obstante, la CNCE admite la posibilidad de que un daño actual pueda ser explicado por daños anteriores, por lo que el deterioro de la industria debe ser evaluado considerando el proceso completo."

Las disposiciones del artículo 4.2 del ASS, referidas al análisis de otros factores distintos del aumento de las importaciones que pueden haber influido sobre la industria, han sido tomadas debidamente en cuenta por las autoridades.

En ese sentido, contrariamente a lo afirmado por los Estados Unidos, se ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva de otros factores mencionados en dicho artículo. Entre los factores considerados han estado tanto el cambio en el consumo aparente como el proceso de reestructuración de la industria.

Ahora bien, por el hecho de mencionarse en el primer informe de la CNCE una posibilidad ("podría ser que la caída en la producción se deba a causas distintas al aumento de las importaciones" -Obsérvese que la frase citada está en condicional), no puede deducirse una conclusión final y absoluta de que se trata de un hecho comprobado.

La SSCE ha considerado las cuestiones relativas a la reestructuración de la industria y al consumo aparente. Con los elementos disponibles se arribó a la definición de la necesidad de aplicar una medida provisoria. Ello no obsta para que, en el curso de la investigación que ha iniciado, estos factores sigan siendo analizados con mayores evidencias.

En todo caso, si en el curso de la investigación se determina que los otros factores son más relevantes, o importantes, o determinantes en las condiciones o la situación que afecta a la industria nacional, se actuará en consecuencia.

En el contexto de la investigación se analiza la existencia de "otros factores" posibles dado que, en muchos casos, se presentan circunstancias en las que estos factores son una resultante directa del factor causal principal que está dado por el aumento de las importaciones.

Finalmente, cabe agregar que resulta evidente que, si se llegara a la determinación de que es la existencia de "otros factores" la que explica el daño que sufre el sector industrial en cuestión, la República Argentina ni siquiera analizaría la posibilidad de aplicar una medida de salvaguardia. Un caso de esta naturaleza no sería considerado porque estaría fuera de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

- 4) *En el párrafo 6 de su notificación al Comité, la República Argentina citó distintas variables (por ejemplo, producción, capacidad, empleo), mostrando una caída general en la industria doméstica del calzado desde 1991-1995. Sin embargo, no es claro cómo los datos hasta 1995 apoyan la necesidad de medidas de emergencia en 1997. Las importaciones también declinaron tanto en términos absolutos como relativos entre 1993 y 1995, lo que hace más difícil aún justificar una medida de salvaguardia provisional en 1997.*

El análisis comenzó a petición de la industria nacional y en el marco del Decreto reglamentario 1059/96 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Al respecto, cabe recordar que la solicitud de aplicación de una medida de salvaguardia fue

presentada por la industria nacional el 26-10-96 en el marco de las disposiciones del Decreto 1059/96 que reglamentó el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, vigente en la Argentina desde el 1/1/95 en virtud de la Ley 24425, aprobatorio de los Acuerdos de Marrakech.

En segundo lugar, se efectuó un análisis en la CNCE y la SSCE sobre la base de los elementos de prueba presentados por la industria nacional y se llegó a la conclusión de la existencia de un aumento absoluto y relativo a la participación en el mercado (consumo aparente) de las importaciones en el período 1991/95; de la existencia preliminar de daño, de la presencia de una relación de causalidad y de la existencia de circunstancias críticas. Para ello se tomaron como base los requisitos establecidos en los artículos 4 y 6 del ASS y se arribó a la conclusión de que era necesario abrir una investigación y, simultáneamente, aplicar una medida provisional de salvaguardia para impedir que la industria nacional sufriera un daño irreparable mientras se efectuaba la investigación.

En tercer lugar, al recibir la solicitud de la industria nacional el 26/10/96, la autoridad de aplicación decidió que el período sujeto a investigación sería el correspondiente a los cinco últimos años completos para los cuales se contara con información, esto es, el lapso 1991-1995. En lo que respecta a 1996, no se tenía información oficial sobre las importaciones y, aun en el caso de haber contado con la misma, no hubieran sido coincidentes los períodos de los datos de importaciones y los de los diferentes parámetros a analizar del sector de la producción del calzado. Esta falta de homogeneidad temporal se subsanó tomando el período 1991-95. En cuanto a las informaciones correspondientes a 1996, serán consideradas a título indicativo ya que serán parciales para algunas de las variables que son objeto de análisis.

- 5) *Las determinaciones de amenaza de daño grave tienen que estar basadas en hechos y no meramente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. ¿Qué hechos utilizaron las autoridades al efectuar esta determinación cuando la mayoría de la información disponible más reciente era de 1995? Tampoco hay indicación alguna de que las autoridades de la Argentina analizaron el criterio en el que generalmente se basan las determinaciones de amenaza "claramente inminente", tal como importaciones crecientes, rápido incremento de los stocks de importaciones, exceso de capacidad instalada extranjera, y otros como ellos.*

También los argumentos de una parte que objeta una medida adoptada por un país Miembro deben estar basados en hechos y no en meras alegaciones, conjeturas o probabilidades remotas, elementos que abundan -junto con las presunciones- en el cuestionario sometido por los Estados Unidos.

Por otra parte, las comprobaciones realizadas, según consta en la notificación al Comité y con mayor extensión y detalle en el expediente de la investigación, se refieren a las principales variables analizadas siguiendo lo dispuesto en el artículo 4 del ASS.

El hecho central que se comprobó fue la existencia de un riesgo y peligro inminente para la industria nacional como resultado de la situación de vulnerabilidad en la que había sido colocada por el impacto del aumento de las importaciones. En particular y según consta en el expediente, la situación financiera de las empresas era de tal gravedad que, cualquier impedimento para mantener la financiación disponible amenazaba con inhibir la continuación de sus actividades productivas y comerciales.

En relación a la información del año 1995, se remite a la respuesta del punto anterior.

La comprobación de la inminencia de daño se basó en la constatación de la tendencia de las importaciones y la correspondiente a su participación en el consumo aparente (mercado nacional), en que la esperada renovación de la demanda se produciría en el segundo semestre de 1996 y que

solamente se incrementaría en los años sucesivos en forma gradual, y en que existe un potencial exportador en alza de los países proveedores.

- 6) *Las medidas provisionales para muchos de los ítems tarifarios son prácticamente idénticas a los DIEM, inconsistentes con el GATT, los cuales estuvieron vigentes hasta que las medidas provisionales fueron impuestas. Así, parece que la Argentina ha utilizado las medidas de salvaguardia como un medio ex post para conferir legitimidad a sus derechos inconsistentes con el GATT, más que como un objetivo de evitar el daño a la industria doméstica.*

En primer lugar, y como ya se ha manifestado en ocasión de la reunión del Comité de Salvaguardias del 5-5-97, la Argentina no puede aceptar que se califique de inconsistentes con el GATT los derechos específicos que aplicaba en el sector calzado, que son objeto de un Grupo Especial establecido en el marco del ESD y que aún no se ha expedido.

En segundo lugar, la medida provisional de salvaguardia no puede ser nunca "idéntica", porque es sustancial y esencialmente diferente a los derechos específicos previamente vigentes.

En tercer lugar, y tal como ya se adelantara en la citada reunión del Comité de Salvaguardias, no se acepta que Estados Unidos afirme que Argentina ha "usado" la salvaguardia para "legitimar" derechos específicos. Por el contrario, se han seguido todos los pasos previstos en el ASS y se ha cumplido objetivamente con todos los requisitos exigidos para la aplicación de una medida provisional, tal como se explicó más arriba, respetando de esta forma la letra y el espíritu del Acuerdo.

- 7) *Los Estados Unidos señalan que la notificación argentina al Comité parece sostener la conclusión anterior. La notificación prescribe que la medida provisional, que fuera promulgada el 24 de febrero de 1997, fue necesaria porque "la sola ausencia de los DIEM podría recrear las circunstancias críticas requeridas para la adopción de medidas provisionales".*

La notificación de la Argentina al Comité de Salvaguardias no apoya lo dicho por los Estados Unidos. La medida provisional de salvaguardia se adoptó porque el análisis realizado previamente ya suponía que no se continuaría con la aplicación de los DIEM.

El mantenimiento de los DIEM previamente vigentes no es consistente con la aplicación de una medida de salvaguardia; por otra parte, estos derechos necesariamente forman parte del análisis que llevó a cabo la autoridad a partir de la solicitud presentada por la producción nacional en el mes de octubre de 1996.

- 8) *La notificación avanza en la observación que "el Ministerio de Economía promovió la remoción de los DIEM al calzado, la cual dio origen a la inminente posibilidad de daño grave o de amenaza de daño grave a la industria doméstica". Asimismo, pareciera que el Gobierno de la Argentina creó sus propias "circunstancias críticas" al remover sus DIEM. ¿Por qué el Gobierno de la Argentina eliminó sus derechos específicos al calzado? ¿Por qué la Argentina impuso idénticas medidas provisionales de salvaguardias?*

Tal como se ha expuesto, no se considera posible mantener simultáneamente los DIEM y una medida provisional de salvaguardia.

La aplicación de la medida provisional fue decidida una vez cumplidos todos los requisitos previstos por el ASS para ello, independientemente de la existencia de los DIEM.

Las comprobaciones realizadas surgen de la evidencia analizada y contenida en el expediente de la investigación. No se puede aceptar que se acuse al Gobierno argentino de haber creado "sus propias circunstancias críticas". Estas circunstancias críticas existían en febrero de 1997 y por esa razón se decidió adoptar la medida provisional de salvaguardia.

Con respecto a la supuesta identidad de las medidas provisionales con los DIEM se remite a la respuesta 6.

- 9) *Desde octubre de 1996, los Estados Unidos han mantenido consultas con la Argentina para que sus "derechos específicos" al calzado se adecuaran a los requerimientos de la OMC. ¿Por qué las medidas de salvaguardia fueron impuestas cuando la Argentina mantenía discusiones para terminar o modificar derechos de importación temporarios para adecuarlos a los requerimientos de la OMC? ¿El Gobierno de la Argentina pretendía aplicar las medidas de salvaguardia cuando mantuvo las primeras consultas?*

Los representantes de los Estados Unidos deben recordar, como han reseñado en su presentación escrita ante el Grupo Especial que analiza "Ciertas medidas de la Argentina que afectan las importaciones textiles, vestimenta y calzado", que en la reunión mantenida en el mes de noviembre de 1996 en Wáshington se dedicó un largo tiempo para el análisis del Decreto 1059/96 y sus disposiciones. Asimismo, se informó en esa ocasión que la industria nacional había presentado una solicitud de aplicación de medidas de salvaguardia el 26/10/96.

El Gobierno argentino no podía anticipar el resultado del análisis que se estaba efectuando simultáneamente con el desarrollo de la consulta con los Estados Unidos. Cuando se concluyó dicho análisis y se adoptó la decisión de abrir una investigación y aplicar una medida provisional de salvaguardia, este hecho fue informado inmediatamente a las autoridades de los Estados Unidos.

- 10) *La sucesión de estas distintas acciones permite acrecentar aún más la preocupación de los Estados Unidos. El decreto que remueve los derechos específicos, fechado el 24 de febrero de 1997, supuestamente necesitó de la inmediata imposición de medidas de salvaguardia provisionales, también de fecha 24 de febrero.*

El 25 de febrero, el Órgano de Solución de Diferencias aceptó la formación de un panel de discusión para revisar los derechos específicos en los mismos bienes importados.

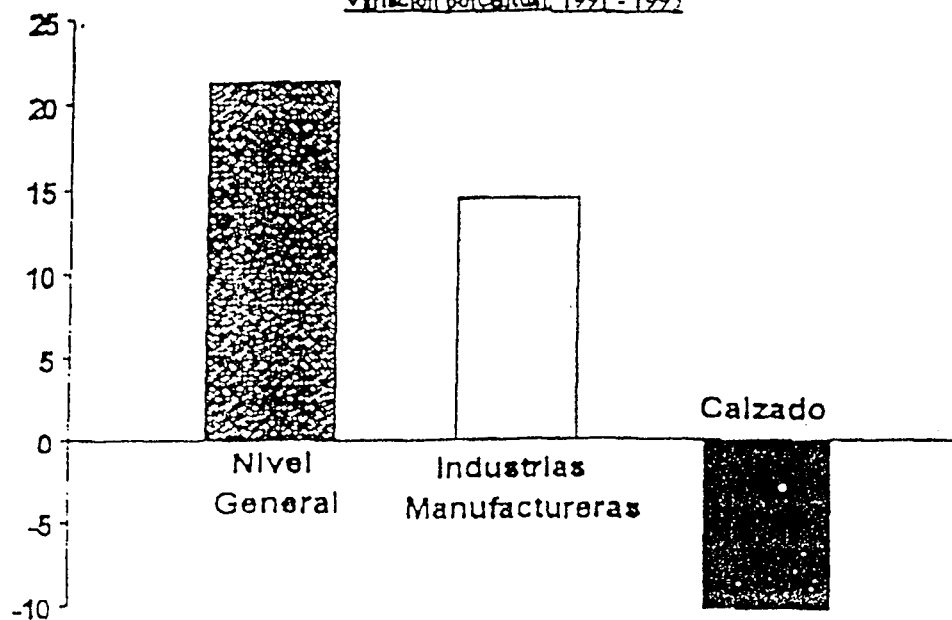
La preocupación de los Estados Unidos por la "oportunidad" o los tiempos de estas acciones deberían estar respondidas suficientemente con lo expuesto.

Sin embargo, cabe recordar que en la última reunión bilateral mantenida en el mes de febrero de 1997 en Wáshington, se conversó sobre este tema y que podría existir una coincidencia en el tiempo entre la solicitud de formación de un panel en la reunión del OSD del 25/2/97 y la medida provisional de salvaguardia de la Argentina.

No es cierto que, como afirman los Estados Unidos, la Resolución que eliminó los DIEM exigía que se aplicara una medida provisional de salvaguardia. Se trata de dos instrumentos total y absolutamente distintos, como se ha explicado en este texto.

# Evolución del PBI

Variación porcentual: 1991 - 1995



ANEXO I

Elaboración: Dirección de Cuentas Nacionales del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

La representación de las barras que muestran datos al mes de mayo de 1996.