ÍNDICE

Objetivos del Estudio 1

1. Dumping. Qué es y cuáles son sus defectos. 2
    Tipos de dumping 3
    Otros usos del término dumping 9

2. Las Acciones Antidumping en EE.UU. y en la U.E. 11
    Sistema Europeo 13
    Sistema de EE.UU. 16
    Dos ejemplos expresivos 19

3. Evaluación Crítica y Consecuencias Económicas de las medidas antidumping 22
    Casos Reales 22
    Las Prácticas Colusorias. Una posible consecuencia 29
    Efectos de las Medidas Antidumping 30

4. Reformas necesarias y el Nuevo Acuerdo Antidumping 32

Conclusión Final 39

Bibliografía 40

MEDIDAS ANTIDUMPING
INSTRUMENTO DEL NEOPROTECCIONISMO

OBJETIVOS DEL ESTUDIO.-

El objetivo fundamental de este trabajo se puede expresar fácilmente: demostrar que las medidas antidumping, que hoy en día son tan utilizadas por la Unión Europea (U.E.) y por los Estados Unidos (EE.UU.), tienen exclusivamente un fin proteccionista. Proteccionismo entendido en el sentido económico, esto es proteger a los sectores nacionales frente a la competencia extranjera, porque los primeros son menos eficientes que los segundos.

El estudio sacará a la luz lo que creemos es una de la mayores hipocresías que se pueden observar hoy día en el mundo del comercio internacional, y esta es la de justificar las medidas antidumping, no en su verdadera razón proteccionista, sino en la supuesta actitud desleal de los exportadores extranjeros. Es esta una operación de imagen consistente en acusar a otros de un problema que no es sino interno: la ineficiencia de ciertos sectores económicos nacionales incapaces de competir internacionalmente. Podremos observar a lo largo del trabajo que es precisamente por lo anterior que las medidas antidumping no resuelven nada, ya que el problema interno permanece, sino todo lo contrario ya que precisamente colaboran a que dicho problema subsista.

Por ello lo primero que trataremos de hacer en este trabajo es ver si el dumping, esa práctica considerada desleal, resulta o no perjudicial para los intereses nacionales de cualquier país. Una vez visto bajo qué supuestos podemos considerar al dumping como perjudicial, veremos como la normativa de la U.E. y de EE.UU., no trata de eliminar sólo ese daño, sino que está diseñada para ser utilizada como instrumento proteccionista. A continuación veremos algunos ejemplos reales de aplicación de medidas antidumping y sus efectos finales. Realizaremos una evaluación crítica de las medidas antidumping y analizaremos el nuevo acuerdo relativo a las medidas antidumping alcanzado en el marco de la Ronda Uruguay, el cual ofrece pocas perspectivas de cambio.

1. DUMPING. QUÉ ES Y CUÁLES SON SUS EFECTOS

"Un productor de un país concreto practica dumping cuando vende un bien a los compradores externos a un precio que es más bajo (neto de costes de transporte, aranceles y demás) que el precio que se carga a los clientes nacionales por el mismo bien (o por uno comparable)"[1] . Esta definición se ajusta bastante bien a la definición que del dumping se recoge en el Art. VI del GATT de 30 de Octubre de 1947. En este artículo se amplia sin embargo un poco más el concepto de dumping, considerándose también como tal, en caso de no ser representativa la comparación de precios, la venta a un país a precios inferiores al de las exportaciones a un tercer país o también la venta a precios de exportación inferiores al coste de producción. Así pues desde la óptica del país importador , este considerará que se le está haciendo dumping cuando es objeto de una "discriminación de precios", sus consumidores pueden comprar más barato que los consumidores de otros países. Podríamos pensar entonces que más que una discriminación es un privilegio, y lo es, pero para los consumidores, los realmente afectados son los productores de productos similares ("like products") en el país importador, los cuales a menudo no pueden competir a precios tan bajos y pierden cuota de mercado en su país, e incluso corren el peligro de verse expulsados. Los que sí sufren directamente la discriminación de precios son los consumidores del país exportador, que soportan precios mucho más altos, pero a estas víctimas directas no las tiene en cuenta nadie, y no son objeto de ningún tipo de protección.

Paul Krugman[2] señala que para que exista dumping tienen que cumplirse dos condiciones:

- La industria debe ser de competencia imperfecta (las empresas no toman el precio de mercado).

- Los mercados deben de estar segmentados (si no fuera así muchos comprarían en el mercado barato y venderían en el caro, equilibrándose los precios).

Como no es el mercado realmente quien determina el precio, desde el punto de vista neoclásico el dumping viola las condiciones de la optimalidad de Pareto y es perjudicial para el bienestar mundial. Sin embargo no es el bienestar mundial lo que lleva a EE.UU., la U.E., Canadá y Australia a defenderse de esta práctica, sino el daño que se produce en su sistema productivo.

Las primeras evidencias de dumping se remontan al S.XVI, cuando un escritor inglés menciona la venta de papel en Inglaterra por parte de extranjeros a la pérdida. En el S.XVII existen pruebas fundadas de que los Daneses vendían a la pérdida en los mercados Bálticos, con el objetivo de expulsar a los Franceses.

---

[1] CHACHOLIADES, Miltiades. "Economía Internacional"

[2] KRUGMAN, Paul R. y OBSTFELD, Maurice. "Economía Internacional. Teoría y Política"

A principios de este siglo, el economista inglés T.E.G. Gregory señalaba que se solía acusar de dumping a cualquiera de las siguientes prácticas:

- Vender por debajo de los precios de los mercados extranjeros.
- Vender a precios con los que los competidores extranjeros no pueden competir.
- Vender en el extranjero más barato que en el mercado interno.
- Vender a precios no remuneradores para el exportador.

Jacob Viner[3] elige la tercera práctica para definir el dumping ya que decía, las otras tres suelen darse conjuntamente con esta condición.

Sin embargo también se han dado casos de vender más caro fuera que en el propio país (dumping inverso). Así por ejemplo durante los años 1984 y 1985, en que se estaba produciendo una continua apreciación del dólar, los productores de automóviles europeos de lujo, no variaron sus precios de venta en EE.UU., con lo que los precios de venta en EE.UU. se encarecieron con respecto a los europeos. Muchos particulares compraban coches en Europa y los vendían en EE.UU., cubriendo sus ganancias los costes de transporte. Este también es un caso de discriminación de precios, los consumidores norteamericanos salían perjudicados, pero no se tomó ninguna medida[4] . Por ello en la práctica no es suficiente considerar al dumping como discriminación de precios, sino más bien como discriminación de precios que perjudica a los productores del país importador, eso y no otra cosa es lo que provoca la intervención gubernamental.

TIPOS DE DUMPING.-

Vamos a ver ahora una clasificación del dumping atendiendo a dos criterios: duración del dumping y motivo de su práctica por parte del "dumper" (así es como se conoce al que hace dumping)[5] , y en cada uno de los casos realizaremos un análisis de a quién favorece y a quién perjudica esta práctica.

1) Duración: Esporádica.

1.a. Motivo: Tener un exceso de stock.

Si un productor se encuentra en esta situación tiene tres posibles salidas:

- Mantener el stock hasta que suba la demanda. Si esta sigue una evolución estacional volverá a subir y se dará salida a los excedentes. Ahora bien, mientras tanto hay que hacer

[3] VINER, Jacob. "Dumping. A Problem in International Trade". 1923

[4] KRUGMAN, Paul R. y OBSTFELD, Maurice. Op.cit.

[5] Esta clasificación aparece en el libro de Jacob Viner citado anteriormente.

frente a un aumento de los costes de almacén y a disminuir el ritmo de producción de la factoría. A ello habría que añadir problemas para financiar un stock a largo plazo y el peligro de deterioración o de cambio de modas.

- Otra salida es reducir los precios del mercado doméstico. Ahora bien, si es verdad, como piensan muchos economistas, que la demanda del país exportador es inelástica, porque por ejemplo el productor sea un monopolista, o el mercado esté protegido de la competencia internacional, y por tanto no haya productos sustitutivos, entonces una bajada de precios no producirá un aumento significativo de las ventas, y por tanto los ingresos disminuirán.

Además, podría ser muy difícil restablecer el precio antiguo, y por tanto habría echado a perder su mercado tradicional, especialmente si hay competidores nacionales que también se han visto obligados a reducir precios.

- La tercera salida es colocar el excedente en algún mercado distante o poco importante al mejor precio que pueda obtenerse, incluso si son inferiores a los de su mercado tradicional.

Este tipo de dumping no resulta especialmente dañino. Los productores del país de importación solo se ven sometidos a bajos precios extranjeros por un corto período de tiempo, de igual forma que si un competidor del mismo país baja precios para librarse de excedentes. Los consumidores del país de importación se verán favorecidos por los bajos precios, mientras que los consumidores del país doméstico en todo caso lo que pierden es la posibilidad de aprovecharse de una ganga.

1.b. Motivo: No hay intención de hacer dumping.

Se produce cuando:

- La venta se realiza después de la llegada del cargamento. En este caso no se puede saber el precio de venta a priori.

- Las mercancías se envían a un mercado extranjero por error, o por alguna razón la entrega no se puede hacer al comprador original.

Por las mismas razones que en caso anterior no podemos considerar a este tipo de dumping como perjudicial, pues no hace un daño considerable, ni es deliberado, sino consecuencia de determinadas circunstancias comerciales.

2) Duración: corto plazo o intermitente.

2.c. Motivo: Mantener conexiones/presencia en un mercado aunque sus precios sean inaceptables (comparado con otros mercados).

La razón es clara, el exportador piensa que ese mercado tiene un gran potencial y quiere empezar a abrir camino y a crear una imagen de marca.

2.d. Motivo: Eliminar a la competencia (Dumping Predatorio).

Este es el dumping que más a menudo se pone como excusa para aplicar medidas antidumping. Este tipo de dumping puede ir dirigido a:

- productores del mercado en que se practica el dumping.
- competidores exportadores del país del exportador.
- competidores de terceros países.

Los objetivos pueden ser dos:

- Eliminar a la competencia
- Inducir a los competidores, bajo la amenaza de una guerra de precios destructiva, a seguir los precios marcados por el "dumper" o a repartirse el mercado.

2.f. Motivo: Prevenir la aparición de competidores.

2.g. Motivo: Tomar represalias haciendo dumping recíproco

El dumping recíproco es una medida defensiva, consistente en hacer dumping en el país del dumper inicial. Así pues observamos como el dumping a corto plazo puede utilizarse como medida para eliminar la competencia en terceros países y a su vez es el mismo dumping la forma de defensa ideal para los productores de esos países.

Como ya hemos dicho, el dumping predatorio, entendido como aquel dumping destinado a mantener la presencia en un mercado, eliminar a la competencia o impedir que esta aparezca, es la razón más esgrimida para justificar la adopción de medidas antidumping. Sin embargo esta razón demuestra carecer de sentido en la mayoría de los casos.

En teoría se supone que el dumper vende a bajos precios en un mercado extranjero con el objetivo de eliminar a la competencia. Una vez eliminada podrá subir los precios y favorecerse de una situación monopolística. Es decir el dumper asume una pérdida inicial, porque espera grandes ganancias a largo plazo. En esta situación, los más perjudicados serían los consumidores del país importador, los cuales disfrutan en un comienzo de bajos precios, para luego verse obligados a comprar a precios de monopolio.

Este argumento es incompleto. Para empezar, los productores del país importador pueden defenderse haciendo dumping recíproco, siendo la guerra de dumpers una guerra equivalente a una guerra de precios en un mercado integrado. Si los productores de ambas partes no quieren verse seriamente perjudicados deberán abandonar la guerra de precios. Sin embargo se argumenta que los productores que suelen practicar dumping tienen una posición monopolística en su mercado nacional, pues este suele estar protegido, y que por tanto están a salvo del dumping recíproco. Pero aún en este caso el consumidor del país importador, cuya defensa sirve de excusa para iniciar una cruzada antidumping, no tendría por que verse afectado, pues la idea de que el dumper suba los

precios una vez conseguido el nuevo mercado es irreal. Los precios deberían seguir bajos, si el dumper no quiere que vuelva a surgir la competencia nacional o atraer competidores de terceros países. Lo que hizo el dumper, lo puede volver a hacer perfectamente un dumper de un tercer país. Lo que está cerrado es el mercado del exportador, el mercado del país importador está abierto a la competencia internacional por definición, si no no hubiera sido posible practicar dumping en su mercado. Así pues los consumidores no deberían ser la excusa de las medidas antidumping, pues serían los más favorecidos.

Los perjudicados serían los productores del país importador, los cuales sin embargo siempre pueden escudarse en la legislación de defensa de la competencia. Sin embargo el derecho de la competencia nunca ha sido utilizado, siempre se ha acudido a medidas antidumping, ¿por qué?, porque el problema no es de competencia desleal sino de la falta de competitividad de las empresas del sector importador. El hecho de vender en el mercado extranjero a un precio inferior al del mercado nacional, no demuestra en absoluto que se esté practicando dumping predatorio, puede mostrar también que la empresa exportadora, pese a ser eficiente a nivel internacional, se aprovecha de una situación monopolística en su mercado.

Las verdaderas victimas son los consumidores del país exportador, los cuales sufren una discriminación con respecto a los precios internacionales. Pero la culpa de esto no la tiene el dumping, el problema es el control monopolístico existente en el país exportador. El dumping de hecho pone de manifiesto esa situación (véase en la parte tercera de este trabajo el ejemplo de los productos electrónicos de Corea), y en ese sentido es beneficioso. Si se puede vender más barato, como lo demuestran los precios internacionales, se demuestra a su vez que en el mercado doméstico se están aprovechando del consumidor.

3) Duración: Largo plazo o continuo.

3.h. Motivo: Mantener la capacidad total de producción de las plantas existentes sin tener que bajar los precios internos.

Este es un caso parecido al 1.a. pero de forma continua. Se prefieren buscar compradores extranjeros a bajar los precios (lo cual puede ser perjudicial si la demanda interna es inelástica), o disminuir la producción (lo que supone utilizar parcialmente la capacidad de las plantas).

3.i. Motivo: Obtener economías de escala de producir a todo volumen sin tener que bajar los precios domésticos. Permite agrandar las plantas de producción.

Si el dumper se beneficia de una situación monopolística en el mercado nacional, la práctica de dumping le resultará beneficiosa en muchas situaciones. Veamos algunos ejemplos numéricos:

Casos	Output	Coste unitario	Precio unitario	Ventas	Benef.

			Nacion.	Export.	Nacion.	Export.	
a.)	1000	8	12	--	1000	--	4000
b.)	2000	6	12	10	1000	1000	10000
c.)	2000	9	12	10	1000	1000	4000
d.)	2000	6	12	5	1000	1000	5000

Partimos de una situación inicial a.) en la que el productor solamente opera en su mercado nacional obteniendo un beneficio de 4000. Si desea aumentar beneficios puede vender en mercados extranjeros. Podemos ver como en el caso b.) el aumento de la producción produce, como es normal en ciertas industrias, una disminución del coste unitario, lo cual aumenta su margen de beneficio doméstico y además obtiene un beneficio adicional en los mercados exteriores.

Pero incluso aunque el coste de producción sea superior a el precio de exportación, caso d.), se pueden aumentar los beneficios, siempre y cuando el incremento del margen de beneficio en el mercado doméstico multiplicado por las ventas en el mismo sea superior al margen de pérdida en el exterior multiplicado por las ventas fuera.

En c.) podemos observar que aunque se dé el caso extraño de un aumento del coste unitario con un aumento de la producción se pueden incrementar los beneficios o al menos mantenerlos a la vez que aumentas la producción.

Hay casos en los que el dumping permite convertir una pérdida en un beneficio. Imaginemos que en el caso a.) el precio nacional fuera de 7, se perdería 1000. Al aumentar la producción haciendo dumping se podría llegar a obtener un beneficio si el aumento de la producción logra hacer disminuir el coste unitario de producción por debajo de 7. Así pues, podemos ver que en muchos casos el dumping permanente es muy beneficioso para un productor que disfrute de precios altos en su mercado doméstico.

Al igual que en el caso de corta duración, los consumidores domésticos se ven discriminados, pero de nuevo la culpa no es del dumping, el cual sólo pone de manifiesto la existencia de un control monopolístico, verdadero problema en el país exportador. Unos consumidores perjudicados especialmente son los manufactureros nacionales que incorporen el producto que hace dumping (a menudo una materia prima) a su producto elaborado. Estos suelen quejarse de que el dumping les perjudica, ya que los manufactureros extranjeros pueden conseguir mejores precios, y por tanto se ven en dificultades para competir con los mismos, especialmente en los mercados internacionales. Pero el problema de los altos precios domésticos no es el dumping, ya que estos seguirán existiendo tanto si hay dumping como si no. Las causas a las que culpar son otras: altos aranceles a la importación de materias primas, monopolios nacionales etc.

Con respecto a los consumidores del país importador estos pueden verse favorecidos por unos precios inferiores de forma continua. Los manufactureros pueden de hecho obtener una ventaja comparativa de dichos precios. Sin embargo siempre puede ocurrir que los precios

artificialmente bajos puedan volver a subir, afectando al fabricante si este no puede volver a sus fuentes originales de productos. Esto último sin embargo resulta improbable[6] . Los afectados son los productores de dicho producto en el país importador. J. Viner señala que si el dumping es persistente, el beneficio que se proporciona a los consumidores individuales e industriales es muy superior al daño que se produce a los fabricantes y que por tanto hay que permitirlo. Sin embargo la situación económica hoy en día no está como para permitir que la empresas cierren como consecuencia de lo que puede ser una actitud desleal. Como hemos visto anteriormente en los ejemplos en ciertos casos las empresas consiguen sus bajos precios escudándose en sus altos precios domésticos. A nuestro entender la forma de defender a las empresas nacionales de esta práctica es presionando para abrir ese mercado protegido desde el que se hace dumping. Si eso no es posible los derechos antidumping son la única salida, ahora bien hay que vigilar con mucho cuidado con defender a una empresa ineficiente y no a una verdadera víctima del dumping. Es decir hay que perseguir una política procompetitiva y no anticompetitiva.

Conclusión.-

Cuando un país adopta medidas antidumping, lo hace no para proteger a los consumidores, sino para proteger a los productores nacionales, los cuales se ven perjudicados por la imposibilidad de hacer dumping recíproco al estar el dumper protegido en su mercado doméstico. Por lo tanto las medidas deberían ir dirigidas a abrir el mercado exportador. Si se demuestra que el dumper sigue una política predatoria, se le debería aplicar la legislación para la defensa de la competencia, al igual que se haría con un productor nacional. Sin embargo no se hace nada de esto, lo que se hace es aplicar derechos destinados a proteger a los productores nacionales. Es proteccionismo puro y duro.

No vamos a entrar aquí en un debate sobre las ventajas e inconvenientes del proteccionismo, ni en las razones políticas de salvaguardia tecnológica o estratégica de protección de ciertas industrias. Lo que queremos dejar claro es que en la inmensa mayoría de las veces las medidas antidumping no se presentan de cara a la galería como lo que son: medidas proteccionistas, sino como una acción destinada a castigar la competencia desleal de ciertos productores extranjeros. Es decir se culpa a otros de una problema interno.

Queremos dejar claro que creemos firmemente que determinadas empresas Japonesas y Coreanas se favorecen de un mercado cerrado al exterior por medio de obstáculos técnicos al comercio, aranceles, medidas fitosanitarias etc etc... lo cual crea una situación de desigualdad para algunas empresas Europeas y Estadounidenses. Pero también estamos convencidos de que las medidas antidumping no solucionan este problema (véase el ejemplo de Corea en la parte tercera).

Puede tener cierta justificación la protección del empleo en el marco actual, otros piensan que es precisamente la liberalización comercial lo que lo fomentará. En todo caso estas razones hay que expresarlas claramente para permitir un debate sobre ideas concretas. La situación actual ha

[6] Jacob Viner pone el ejemplo de la industria del azúcar inglesa, la cual creció y se afianzó gracias a precios artificialmente bajos de la remolacha importada, la cual hacía dumping.

llevado a que el debate se dirija, no al fondo del asunto, sino a las justificaciones triviales que esconden las verdaderas razones, lo cual convierte este tema en verdaderamente paranoico.

OTROS USOS DEL TÉMINO DUMPING.-

SPURIOUS DUMPING.-

Se le llama así para distinguirlo del dumping, pues no supone una discriminación de precios. Ocurre cuando se vende al importador extranjero más barato como consecuencia de cumplir unos requisitos, que si también cumplieran los compradores nacionales, podrían obtener el mismo precio. Estos requisitos suelen ser:
- tamaño del pedido.- Los importadores suelen ser mayoristas, y por tanto hacer pedidos mayores.
- mayor solvencia.

También se entiende que no existe dumping cuando las ventas al exterior son más baratas como consecuencia de ayudas fiscales a la exportación.

EXCHANGE DUMPING.-

Se produce cuando una moneda se deprecia respecto de otras favoreciendo las exportaciones del país en cuestión. Los efectos son los mismos que en el dumping propiamente dicho, pero no existe discriminación de precios.

FREIGHT (CARGA, FLETE) DUMPING.-

Se entiende por freight dumping cuando se conceden tasas preferenciales al transporte de productos destinados a la exportación. No se debe confundir con el dumping, ya que estimula todo lo contrario, esto es no practicar dumping. Ya que los costes de transporte es una de las mejores formas de proteger la industria doméstica del exterior, su disminución incrementa las posibilidades de los exportadores de vender en los mercados exteriores sin necesidad de hacer dumping.

En todo caso se podría entender que hay dumping de servicios de transporte (no de mercancías) ya que se vende más barato a los extranjeros que a los nacionales.

CONCEALED DUMPING (DUMPING ESCONDIDO).-

Consiste en cargar los mismos precios en el mercado nacional y en el extranjero (aparentemente no hay dumping), pero discriminar en otros aspectos, por ejemplo:

- Conceder mayores plazos de crédito a los extranjeros.
- No cargar los costes de empaquetado o transporte cuando se exporta.
- Exportar al mismo precio que en el mercado doméstico productos de mejor calidad.
- Exportar mercancías que difieran en la forma, estilo o material de las que se venden en el mercado nacional. Este tipo de dumping puede no ser deliberado, y deberse exclusivamente a las diferentes legislaciones que afectan al producto.

DUMPING OFICIAL.-

Los subsidios a las exportaciones son un dumping oficial. El GATT prohíbe esta práctica con respecto a las manufacturas, pero no dice nada de la agricultura. Es dumping porque reducen los precios cobrados a los compradores externos. Al estimularse más las exportaciones que la producción, el dumper se ve beneficiado tanto de las exportaciones subvencionadas, como por el incremento de precios nacionales que se produce al restringir la oferta nacional, con el consiguiente perjuicio para el consumidor nacional. Si las subvenciones se financian vía recaudación de impuestos, añadimos una carga más a los consumidores.

DUMPING SOCIAL.-

Se entiende por dumping social la consecución de bajos precios por algunos productores gracias a que se favorecen de una legislación laboral poco exigente. Los productores occidentales critican esta situación argumentando que las exigencias que impone la economía del bienestar les impide conseguir tan bajos precios.

DUMPING ECOLÓGICO.-

La situación es parecida a la anterior. En este caso, los favorecidos serían los productores de los países con una legislación medioambiental menos rigurosa. Normalmente países pobres.

Estos dos últimos conceptos son problemas diferentes del que estamos tratando y por ello no nos vamos a adentrar en los mismos. Lo único que tienen en común con el dumping de precios visto, es el aprovechamiento por un productor de una situación especial de su mercado (mercado protegido o legislación laboral y medioambiental poco exigente) para conseguir sus bajos precios. Estas situaciones también se consideran competencia "desleal", pero al igual que en el dumping objeto de nuestro estudio, habría mucho que decir.

2. LAS ACCIONES ANTIDUMPING EN EE.UU. Y EN LA U.E.

En este apartado vamos a ver como se llevan a cabo las acciones antidumping en la U.E. y en EE.UU. El objetivo es mostrar que estas acciones siguen una metodología que lleva en la mayoría de los casos a la imposición de derechos antidumping, aunque la existencia de dumping sea discutible, o simplemente no exista. Con ello queremos mostrar que a pesar de que hemos expuesto nuestras dudas sobre los "terribles" daños que produce el dumping, aunque aceptáramos esta idea sin reparos, el sistema de acciones antidumping está diseñado de forma que ni siquiera el dumping es el condicionante de la imposición de derechos antidumping. Podríamos decir que la lógica que impera en los órganos encargados de llevar a cabo estas acciones es "¿cómo podemos aplicar derechos antidumping a este problema?" y no "¿es esto realmente un problema causado por el dumping?". Es decir el objetivo es aplicar los derechos antidumping sea como sea. Como dice J. Michael Finger[7] "Dumping es todo aquello con lo que puedas conseguir que el Gobierno pueda intervenir aplicando la legislación antidumping".

La primera ley antidumping surgió en Canadá en 1904. En aquellos tiempos se empezó a construir el ferrocarril transcontinental canadiense, para lo cual hacían falta grandes cantidades de raíles de acero. La U.S. Steel intentó hacerse con el mercado canadiense haciendo dumping predatorio, lo cual llevó a las autoridades a diseñar una ley que impidiera que desaparecieran sus acerías nacionales. Este resultó ser un magnífico método de protección alternativo a las tarifas, cuyo objetivo siempre es más evidente. Desde entonces Canadá, Australia, EE.UU. y los países Europeos se pusieron a la cabeza en la aplicación de estas medidas y siguen hoy en día. Hoy la política antidumping europea la lleva a cabo la Comisión.

Nosotros nos vamos a centrar sólo en EE.UU. y en la U.E., ya que los efectos de sus medidas son en términos absolutos mucho más significativos que los de Australia y Canadá. Estos países forman el grupo conocido informalmente como "Club de los Antidumpers", que en los últimos años ha crecido con la incorporación de muchos países en desarrollo como Chile y México, e incluso con un NIC como Corea del Sur. Estos últimos países han adoptado legislaciones antidumping como represalia a los abusos cometidos en este sentido por los primeros.

Tanto en EE.UU. como en la U.E.[8] antes de aplicar un derecho antidumping para proteger a un sector productivo, hay que demostrar la existencia de dumping y la existencia de un daño (o amenaza de daño) a un sector productivo nacional causado por dicho dumping, con lo cual hay que demostrar también la existencia de un nexo causal. Estas diligencias eran exigidas por el Art.VI del GATT y por el Código Antidumping, y hoy día se mantienen en el nuevo acuerdo

[7] FINGER, J. Michael. "Antidumping. How it works and who gets hurt". The University of Michigan Press. 1993.

[8] Pese a que hablemos de la U.E. todos los reglamentos existentes hoy día se remontan a la época de la CEE, con lo quizá hubiera sido más exacto hablar de la CEE.

firmado en Marruecos. El problema surge en el método que se sigue para demostrar la existencia de dumping y de daño.

Los mecanismos existentes en EE.UU. y en la U.E. para imponer derechos antidumping son muy parecidos, pero existen algunas diferencias importantes que hemos de destacar[9] :

1.) En EE.UU. existe una separación de responsabilidades: la International Trade Administration (ITA) del Departamento de Comercio se encarga de determinar si existe dumping, y la International Trade Commission (ITC) se encarga de determinar si existe daño y de cuantificarlo. Mientras que el ITA es un organismo gubernamental, el ITC es un órgano independiente formado por 6 Comisionados (designados por el Presidente y aprobados por el Congreso) que cuentan con la ayuda de un numeroso staff de economistas y abogados. Sus decisiones se toman por votación, y los empates se resuelven a favor de la industria nacional.

Sin embargo en la U.E. la unidad antidumping de la Comisión es la encargada de llevar a cabo tanto las investigaciones de la existencia de dumping como la de daño.

Existe la idea generalizada de que un sistema bifurcado es más objetivo, aunque eso sí más caro. Algunos autores han señalado que este sistema puede dar lugar a disputas entre ambos órganos, esto no es así, ambas investigaciones son independientes y no se solapan. Basta con que una sea negativa para que no se impongan medidas antidumping. La realidad es que a efectos prácticos ambos mecanismos, el bifurcado y el unificado, son ampliamente discrecionales.

2.) La Cláusula de Interés Público.

En la U.E. antes de establecer derechos antidumping, las autoridades deben de estar convencidas de que dicha medida favorece el "interés comunitario", el cual debería incluir no sólo el interés de los productores, sino también el de los consumidores.

La legislación norteamericana carece de una cláusula parecida, pero en realidad no hay mucha diferencia entre las prácticas antidumping de EE.UU. y la U.E.. Veamos por qué. En el Reglamento 1698/85 por el que se establecía un derecho antidumping sobre máquinas de escribir japonesas, la Comisión argumentaba:

> "Resulta del interés de los consumidores el disponer de una industria comunitaria viable que compita con las importaciones y sustituya a estas."

Aún más dura y explícita es la argumentación que aparecía en el R.3262/90 por el que se establecían derechos provisionales sobre cintas de audio:

[9] THARAKAN, P.K.M.. "Contingent Protection: the US and the EC Anti-dumping Actions". The World Economy Vol.16, nº5. Sept.1993.

> "Los consumidores no tienen derecho a seguir beneficiándose del efecto de prácticas comerciales desleales (se entiende pues que los consumidores tienen la obligación de padecer elevados precios). El objetivo de los derechos antidumping es evitar la desaparición del sector económico comunitario y mantener la gama de elección de los consumidores"[10] .

Así pues la cláusula de interés público comunitaria no implica ninguna diferencia con el mecanismo americano, pues la Comisión entiende que el interés de los consumidores pasa por proteger la industria nacional, y que para ello están obligados a soportar unos precios más altos.

3.) La "Lesser Duty Rule".

Según norma, sólo existente en la legislación europea, la cuantía del derecho antidumping debe ser la mínima necesaria para eliminar el daño. La existencia de esta regla llevó a Willy de Clerq a decir, cuando era Comisario para las Relaciones Externas, que la política antidumping de la Comunidad era de lejos la más liberal.

Sin embargo esto traslada el énfasis a la determinación del daño, y en este aspecto, la Unión ha sido y es mucho menos rigurosa que el ITC estadounidense.

4.) Revelación de información confidencial.

En la U.E. la información confidencial presentada por una de las partes litigantes no puede ser revelada a la otra parte. Esto lleva a que a menudo el acusado de practicar dumping no conozca plenamente los argumentos y los datos presentados en su contra por la industria europea, lo cual lo coloca en una situación de indefensión jurídica y da amplio margen de actuación a la Comisión, la única que tiene acceso a toda la información.

Sin embargo en EE.UU. se da prioridad a la necesidad de las partes interesadas de conocer plenamente los argumentos y datos presentados contra ellas, que a la necesidad de proteger a las partes no revelando información considerada estratégica.

SISTEMA EUROPEO[11] .-

Calculo del margen de dumping.-

Según el Art.VI del GATT, para determinar si existe dumping hay que comparar el precio en el mercado de importación con el precio de venta en el mercado doméstico del país exportador. Si no existe este último precio, o no es significativo, se utilizará:

---

[10] Obtenido de "La Crisis del Sistema GATT y el Derecho Antidumping Comunitario" de Julio A. García López.

[11] GARCÍA LÓPEZ, Julio A. Op. cit.

- El precio más alto de bienes similares exportados a terceros países.
- O bien se construye un precio basado en el costo de producción y de un margen de beneficio "razonable".

Supongamos el caso normal. El problema no es tan sencillo como comparar sin más los precios, hay que compararlos en la misma fase comercial, y según el Reglamento 2423/88 la fase será ex-factory o franco fábrica. Así pues partimos en ambos mercados de los precios a los que se vende al primer comprador independiente:

- Del precio del país importador se deducen todos los costes en que se ha incurrido entre la importación y la reventa, incluidos derechos, gravámenes, un margen de beneficio y gastos "generales" (esto último es un verdadero cajón de sastre).

- Del precio doméstico ídem de lo mismo, pero se establece una lista cerrada de los costes que se pueden deducir. A parte de que por ejemplo los costes de transporte tienen una definición más amplia que en el precio de exportación.

El resultado es evidente, el precio de exportación es menor que el precio doméstico, y por tanto existe dumping.

Ahora bien, tanto el derecho antidumping comunitario como el europeo prefieren construir el precio doméstico. Según el reglamento citado esto se podrá hacer cuando hay una inexistencia o insuficiencia de ventas de productos similares en el mercado doméstico[12] o bien que las ventas se realicen por debajo del coste de producción.

Para construir dicho precio se suman los costes de producción del bien (variables y fijos), gastos de venta, administrativos y generales y un margen "razonable" de beneficios. Si no se puede disponer de información fiable del dumper, se utilizarán los datos de productores o exportadores de un producto similar del país exportador. Una vez construido el precio se deducirán los conceptos permitidos por el Reglamento, que ya hemos visto que son menos que los que se deducen para obtener el Precio de exportación.

Si el productor no vende en el mercado doméstico no puede saber pues si una determinada política de precios le expondrá a una investigación antidumping, y en el caso de que esta se inicie, no podrá saber los hechos que motivan la sanción, en tanto se refiere a otros productores, y son confidenciales según el Reglamento citado. Así pues el exportador se ve acusado de violar el derecho antidumping y probablemente nunca sabrá como se cometió dicha violación.

En cuanto al margen de beneficio, la Comisión es muy arbitraria en su determinación, al contrario que los americanos que aplican siempre un porcentaje fijo. Así por ejemplo a la empresa japonesa TEC (exportadora japonesa de máquinas de escribir) se le supuso un margen de beneficio

[12] En la última parte del artículo explicaremos que a nuestro entender el dumping no sería entonces "desleal".

del 47,92% que era el que tenía Canon. Con lo cual se "obligaba " a TEC a ser tan rentable como Canon en Japón, cuando TEC ni siquiera vendía en Japón. Esta práctica se basa en que en el Acuerdo del GATT aparecía (y sigue apareciendo en el nuevo acuerdo): "beneficio que se obtenga normalmente..." y el Reglamento considera que el beneficio normal no es la media de la competencia, sino el de un competidor que realice "ventas lucrativas", desechando los competidores que obtengan pérdidas. Para las empresas que acaban de nacer resulta un tanto exigente exigirles beneficios, pero como la lista de deducciones es cerrada no se pueden deducir gastos extraordinarios de apertura. (En el nuevo acuerdo antidumping esto último ya es posible).

Pero la principal acusación lanzada a Europa durante la Ronda Uruguay (y también a EE.UU) es que el precio doméstico es una media ponderada de todos los precios que existieron durante la investigación, pero el precio de exportación no es una media. Las comparaciones se hacen transacción a transacción, y basta que haya una venta inferior a la media de los precios domésticos para que exista dumping, ignorándose olímpicamente las ventas realizadas a un precio superior (dumping negativo). En el nuevo acuerdo se sigue permitiendo esta práctica. La justificación dada por el TJCE resulta curiosa: Este método es necesario para evitar que los exportadores practiquen dumping en un país comunitario y lo oculten con precios más altos en otros países comunitarios. ¿Sabrán en el TJCE que estamos en una unión aduanera con libre circulación de mercancías?.

Determinación del daño .-

Para establecer un derecho antidumping es necesario demostrar que ha existido un daño importante a un sector económico europeo, o bien que las importaciones objeto de dumping amenacen causarlo o retrasen sensiblemente el establecimiento de un sector. Estas dos últimas razones resultan discutibles a la vista de su uso práctico. Así por ejemplo se estableció un derecho antidumping sobre las importaciones de motores fuera-borda. Sin embargo las marcas europeas nunca han ofertado motores de potencia superior a 85 CV. Lo cual implica que la importación de motores de potencia superior a 85 CV estaba sometido a un derecho antidumping cuando nunca ha existido una industria europea de tales motores. La razón esgrimida era que se retrasaba el establecimiento de esa industria ya que los bajos precios "desleales" no hacían rentable su creación. Esto implica que la Comisión piensa que los Japoneses siguen una política desleal, sin duda costosa, contra una industria que no existe, sólo para prevenir su aparición, ¡vaya negocio!.

Hay también dos cuestiones importantes a considerar:
- ¿qué porcentaje del sector ha de estar perjudicado?. El reglamento no fija un límite máximo.
- ¿cuándo podemos considerar a una empresa como europea?. Parece claro que si no consideramos europeas los productos de una planta de ensamblaje de capital extranjero, porque sus componentes son en su mayoría importados, tampoco deberíamos considerar europeos los productos de una planta de ensamblaje con capital europeo que tiene el mismo porcentaje de productos importados. Así por ejemplo las fotocopiadoras Rank-Xerox son consideradas Europeas mientras que las Ricoh no, cuando ambas son ensambladas en Europa e incorporan el mismo porcentaje de componentes importados.

Los métodos que normalmente sigue la Comisión para calcular el daño son dos: "Price Undercutting" y "Underselling"[13] . En el primero lo que se hace es comparar una media ponderada de los precios de reventa de los productos extranjeros con una media ponderada de los precios de los productos similares europeos. Sin embargo en este método el margen obtenido puede ser tanto un indicador del daño producido como de la ineficiencia de las empresas europeas. El segundo método se utiliza cuando los investigadores consideran que los precios europeos no son representativos debido a que la práctica de dumping los ha deprimido. Lo que se hace entonces es construir un precio (target price) en base a los costes de producción aceptables y a un margen de beneficio razonable. Luego se comparan la media ponderada de los precios de los productos importados con la media ponderada de los precios construidos europeos. Pero al igual que en el caso anterior no sabemos si el margen obtenido es un indicador de daño o de ineficiencia, aparte del hecho que no quede claro qué se entiende por costes de producción "aceptables" y márgenes de beneficio "razonables", aspectos ambos determinados por el mercado.

SISTEMA DE EE.UU.[14] .-

Cálculo del margen de dumping.-

Como ya dijimos, el ITA es el órgano encargado de determinar si existe dumping y de calcular el margen del mismo. Al igual que en la U.E. el precio a considerar en el mercado nacional del exportador es el precio de mercado. Pero si este no es representativo, se utilizará el precio de exportación a un tercer país o lo que es más habitual, se construirá un precio basándose en costes de producción y un margen de beneficio. Ahora bien, si no se puede hacer lo anterior, la investigación se basará en la mejor información disponible. Esta es una forma de obligar a las empresas investigadas a cooperar y a entregar toda la información disponible, ya que si no hacen así la mejor información disponible será la de los peticionarios de la investigación, cuya información estará claramente sesgada para sostener su petición.

Con respecto al precio de mercado U.S.A., este en principio es el precio de mercado, pero si las ventas se hacen a una empresa asociada, se utilizará el precio de venta al primer comprador independiente. Si no es posible calcular ninguno de los dos precios, se utilizará la mejor información disponible.

Con el objetivo de comparar los precios en la misma fase comercial, ex-factory o en fábrica, se realizan una serie de ajustes sumamente complicados. Algunos autores comparan la ley antidumping de EE.UU. con la ley fiscal y dicen: "los expertos antidumping conocen los diversos tipos de ajustes que pueden hacer reducir sustancialmente los márgenes de dumping"[15] . Luego se

[13] THARAKAN, P.K.M., Op.Cit.

[14] DeVAULT, James M. "The Efficacy of Antidumping Duties". Garland Publishing, Inc.1993

[15] PERRY, William E. y ULLOA, Gonzalo de. "La Defensa de los Casos Antidumping en EE.UU." ICE Octubre de 1991.

procede a comparar la media de los precios de venta en el mercado nacional del exportador en los 6 últimos meses con cada uno de los precios de venta en U.S.A. en esos 6 meses. Con todos aquellos casos con los que se obtiene un margen de dumping se hace una media ponderada que será el margen de dumping final. Al igual que en el método europeo se ignoran sin más aquellas ventas realizadas a un precio superior al del mercado doméstico (dumping negativo). Sin embargo el ITA está autorizado desde 1984 a comparar sólo dos medias, la de los precios domésticos y la de los precios de venta en EE.UU. para calcular el margen de dumping, sin embargo muy pocas veces ha utilizado este método, lo que demuestra un sesgo en el cálculo del ITA, con el objetivo de llegar a demostrar la existencia de dumping.

Basta con que exista un margen de dumping del 0.6% para que la decisión sea afirmativa, cuando parece lógico que siendo EE.UU. el mercado más competitivo del mundo, los precios de exportación a este mercado sean al menos un 0.6% más baratos que en el mercado doméstico[16] .

En este estudio de J.M. DeVault, éste llega a las siguientes conclusiones con respecto a los márgenes de dumping calculados por el ITA entre 1980 y 1991:

- Sólo el 31,8% de los márgenes se calculó comparando los precios de mercado en ambas partes. Esto quiere decir que sólo el 31,8% de los casos se calculó de forma óptima.
- Los márgenes de venta calculados utilizando el precio de venta al primer comprador independiente son el doble de aquellos en los que se utiliza el precio de compra.
- En el 20% de los casos se utiliza la mejor información disponible[17] para calcular ambos precios, y son con diferencia los casos en los que los márgenes de dumping son más altos (68,7%). Esta combinación, la peor posible de todas, se ha venido utilizando de forma creciente en los últimos años.

Este último dato hace pensar que la "mejor información disponible" se está utilizando de forma poco adecuada, ¿por qué entonces iba una empresa extranjera acusada de hacer dumping rehusar cooperar y por tanto facilitar las cosas al ITA permitiéndole utilizar la mejor información disponible?. Hay tres posibles respuestas:

- Porque la empresa considera que el margen de dumping real es mayor. Hipótesis que no parece muy plausible dado que la información que entregan los peticionarios suele estar muy sesgada.
- Porque consideran que el margen real será parecido, o aunque no sea así, porque consideran que el ITA demostrará que existe dumping hagan lo que hagan.
- Porque es muy difícil entregar toda la información requerida en la forma y en los plazos dichos. Hemos de tener en cuenta que el cuestionario que envía el ITA a las empresas

[16] William E. Perry y Gonzalo de Ulloa mencionan esta situación con respecto a España. Op.cit.

[17] Es decir normalmente la información presentada por los peticionarios del levantamiento de un derecho antidumping.

investigadas tiene que devolverse en un plazo de 60 a 90 días y tiene ciertas peculiares características:

- Sólo el cuestionario sobrepasa las 100 páginas.
- Está en inglés y la información requerida debe entregarse en inglés y en formato de impresión.
- La información comprende en un período de 6 meses todas las ventas en EE.UU. y en el mercado nacional, y todos los costes de embarque, empaquetado y distribución.
- Debe ser en un formato contable reconocido por el Gobierno de EE.UU., en muchos casos desconocido para empresas extranjeras.
- La información debe ser verificada por un equipo del ITA dentro del plazo.

Existen evidencias de que cada vez se pide información más rigurosa.

Determinación del daño.-

Los métodos utilizados por el ITC son mucho más sofisticados que los de la U.E.. Para determinar si las importaciones que hacen dumping producen un daño a la industria nacional, la ley obliga a considerar los cambios en las siguientes variables:

- Producto, ventas, participación en el mercado, beneficios, productividad, utilización de su capacidad de producción, inversión, retorno de la inversión, precios, cash-flow, inventarios, empleo, salarios, crecimiento y capacidad de la industria para captar recursos de capital.
- Por el otro lado: Volumen y valor de las importaciones "desleales", penetración en el mercado y precio de estas.
- Y por último todos aquellos factores económicos relevantes que cada comisionado considere oportunos.

Si la investigación va destinada a descubrir si existe amenaza de daño, además hay que tener en cuenta: el potencial de los extranjeros de aumentar su capacidad de producción, el parecido de los productos importados con los nacionales y cualquier incremento sustancial de los inventarios del importador (evidentemente para evitar que tenga la idea de hacer dumping esporádico y poder liquidar el exceso de inventarios).

Cada comisionado seguirá el método que considere apropiado para determinar si existe daño, amenaza o impedimento para que surja la industria nacional, teniendo en cuenta todas las variables anteriores. Existen dos métodos, y ambos utilizan complejos programas econométricos para descubrir la influencia final de todas las variables anteriores. Estos métodos son:

- El bifurcado. Se divide en dos etapas: primero demostrar que la industria nacional ha sido perjudicada, segundo, hay que demostrar que las importaciones que hacen dumping son la causa del daño sufrido por la industria nacional. Es decir hay que demostrar el nexo causal.
- El unificado. Mediante este método se intenta determinar cual sería la situación si no hubiera existido dumping. Los resultados obtenidos se comparan posteriormente con la situación existente. Sin embargo la comparación de la situación actual con una situación

hipotética, no tiene en cuenta para nada la condición en que se encuentra la industria nacional la cual podría estar perfectamente sana.

En el período 1985-1991 el método bifurcado se utilizó en el 80% de los casos.

DOS EJEMPLOS EXPRESIVOS.-

La idea principal que se obtiene al estudiar ambas legislaciones es que el objetivo es imponer medidas antidumping, y por tanto estas están diseñadas para que así sea. A continuación vamos a ver dos ejemplos en los que la tendencia proteccionista resulta evidente.

Zumos de naranja concentrados y congelados Brasileños[18] .-

En Brasil existen cuatro productores principales de zumos de naranja, dos son de capital brasileño, uno está participado por capital europeo, y el otro por capital americano. Como en Brasil no se compra zumo, sino que se consumen directamente las naranjas, casi toda la producción de zumo concentrado está destinada a la exportación.

Hasta 1980 la demanda de zumo en EE.UU. la satisfacían totalmente los naranjeros nacionales. Sin embargo a comienzos de 1980 se sucedieron una serie de malas cosechas en Florida y los naranjeros nacionales fueron incapaces de cubrir toda la demanda. Fue la oportunidad de Brasil, que aprovecharon perfectamente, ya que llegaron a exportar a EE.UU. la mitad de su consumo total.

La agrupación de naranjeros de Florida presentó una demanda antidumping. Al iniciarse la investigación, se dieron cuenta que al no comprarse zumo en Brasil no había precio representativo. Tampoco se podía utilizar el precio de venta a un tercer país, porque en Europa (el otro gran consumidor) existía el mismo precio que en EE.UU. debido al arbitraje. Así pues había que construir el coste, el cual incluía el precio de compra de las naranjas, los costes del proceso industrial, más un margen de beneficio "razonable".

A todo esto dos productores nacionales de refrescos: Procter and Gamble y Coca-Cola, se opusieron a la petición, ya que ellos eran grandes consumidores de zumo concentrado que utilizaban para la elaboración de sus refrescos, y un derecho antidumping elevaría sus precios de compra.

La decisión fue Salomónica, ya que favorecía tanto los intereses de los agricultores como los de las empresas consumidoras: el margen de dumping fue de 1,96%, excepto para el proveedor de Coca-Cola, cuyo margen se estimó en sólo el 0,48%. Había que proteger a los agricultores sin dañar en exceso a los productores de refrescos, y así se hizo. Se cumplieron los objetivos.

[18] Carlos Alberto Primo Braga y Simao Davi Silver. "Antidumping. How it works and who gets hurt", Coordinador: J.Michael Finger. The University of Michigan Press. 1993.

A todo esto, desde entonces los productores Brasileños estiman sus precios de forma artificial para que de esta forma no se les pueda acusar de dumping. Al precio existente en el mercado de futuros para zumo de naranja en Nueva York, le quitan los costes del proceso industrial, los de transporte y un margen de beneficio "razonable". Lo que queda es el precio de compra que hay que pagar por las naranjas a los campesinos brasileños. Es decir se sigue el método inverso que sigue un antidumper para calcular el coste de producción. Esta política de precios se explica a los campesinos brasileños, diciéndoles que es para "repartir los riesgos de las fluctuaciones de precios internacionales".

Después de ver este caso, cabe pensar lo siguiente. Si en Brasil no se vende zumo de naranja, y resulta que al calcular el coste de producción, se descubre que el precio de venta en EE.UU. es menor que dicho coste, a uno siempre le queda la duda de saber de qué vivirán los productores de zumo Brasileños.

Los carritos de golf de Polonia y el Acero Finlandés.-

Cuando se llevó a cabo esta investigación, Polonia era un país comunista y por tanto no existía una economía de mercado. Existen medidas concretas para aplicar a este tipo de países, que nosotros no hemos visto dado el declive sufrido por estas economías en los últimos años. Aunque cabe la posibilidad de que estas medidas se incrementen de nuevo en los próximos años dada la cada vez mayor competencia de los productos chinos.

Pues bien, en estos casos no hay precios de mercado domésticos. Lo que preveía la legislación norteamericana en este caso era elegir otro país "análogo" con economía de mercado y descubrir el valor normal de un producto similar. Sin embargo los productores de terceros países no suelen estar muy dispuestos a cooperar. Esta renuencia se puede entender perfectamente. En 1982 en EE.UU. se estaba llevando a cabo una investigación antidumping contra planchas de acero Rumanas. Los productores de acero Finlandeses aceptaron colaborar con los investigadores americanos y les abrieron sus libros, dentro de lo que se entendía como un espíritu de colaboración. El resultado de esta cooperación fue inesperado, la U.S. Steel presentó una queja antidumping contra los productores Finlandeses en base a la información que los propios Finlandeses habían entregado[19] .

Es por razones como la anterior que resulta difícil encontrar un colaborador en los últimos tiempos. La medida prevista entonces para calcular el precio doméstico es elegir un tercer país que se considere comparable y se utiliza su estructura de costes laborales, de energía, de materias primas, costes de capital etc, para valorar el producto de un país que no tiene economía de mercado. Esto es exactamente lo que ocurrió con los carritos de golf polacos, donde el tercer país elegido fue España. Así pues se aplicó una estructura de costes representativa española a Polonia., lo cual es una medida completamente discrecional, ya que dependiendo del tercer país elegido, puede existir dumping o no.

[19] THARAKAN, P.K.M. Op.cit.

A todo esto la lógica nos dice que si los polacos no juegan al golf, por tanto no consumen carritos de golf. Si los productores polacos hacen dumping vendiendo por debajo del coste de producción, ¿de qué viven los productores de carritos de golf polacos?.

3. EVALUACIÓN CRÍTICA Y CONSECUENCIA ECONÓMICAS DE LAS MEDIDAS ANTIDUMPING

CASOS REALES.-

Vamos a comenzar esta tercera parte con cuatro ejemplos especialmente seleccionados. Cada uno de ellos resalta un efecto negativo de las medidas antidumping, pero el objetivo prioritario que intentamos conseguir mediante estos cuatro ejemplos es crear una imagen general de las medidas antidumping, ya que los ejemplos resultan suficientemente explicativos por si mismos.

La Industria Colombiana de Flores[20]

Las flores eran un producto de lujo en EE.UU. Su coste era extremadamente alto y al ser un producto sumamente perecedero, su reposición en las tiendas había de ser continua. Por todo esto las flores sólo se compraban en contadas ocasiones y normalmente por personas de alto nivel adquisitivo.

Un estudiante de Estados Unidos, sumamente emprendedor, realizó un estudio para descubrir cual sería el mejor lugar del mundo para plantar flores. Y descubrió que por su clima, y la riqueza de su suelo, este lugar estaba en Colombia. Este estudiante fundó una empresa en este país y se dedicó a plantar flores. Los bajos costes con los que producía sus flores compensaban sobradamente los costes de transporte a EE.UU. que además se iban abaratando día a día. Por otro lado la rapidez de los transportes permitía que este producto sumamente perecedero llegara sin problemas a las metrópolis de EE.UU., el lugar principal de consumo.

Hoy día los resultados de aquella iniciativa saltan a la vista. La industria floral Colombiana ocupa a 70.000 trabajadores colombianos recolectando y a 50.000 empaquetando y transportando. Porcentualmente la industria de las flores da dos veces más empleo en Colombia que la industria del automóvil en EE.UU. . Por su parte en este país se crearon, sólo en Miami, lugar donde llegaban las flores, 2000 puestos de trabajo. Se abrieron 16.000 tiendas de flores desde 1965 y 2.121 departamentos de flores en grandes almacenes. Todo esto fue posible gracias al abaratamiento de los precios. La estructura de consumo de flores cambió radicalmente. Las flores dejaron de ser un producto de lujo y se convirtieron en un producto de consumo habitual asequible a cualquier persona. Las flores ya no sólo se regalaban en ocasiones especiales, se convirtieron en un objeto de adorno habitual en muchos hogares.

Este es un caso de libro de texto sobre el funcionamiento del mercado. Colombia se aprovechaba de una ventaja comparativa, como en su momento defendió Ricardo, y ello favorecía los intereses generales tanto de Colombia como de Estados Unidos.

[20] MÉNDEZ, José A. "Antidumping. How it works and who gets hurt". Coordinador: J.Michael Finger. The University of Michigan Press. 1993.

Los productores de flores de EE.UU. presentaron una demanda contra los productores colombianos (muchos de los cuales contaban con capital norteamericano) alegando que las exportaciones estaban siendo subsidiadas. La demanda fue desechada. Entonces presentaron otra demanda alegando que los Colombianos hacían dumping. Tampoco llegó a buen término pues el ITC consideró que no existía daño a la industria nacional. Los abogados de los productores americanos perseveraron y se les ocurrió la técnica de presentar peticiones antidumping por cada tipo de flor. De esta forma los productores de crisantemos presentaron una demanda, los productores de rosas otra, los de tulipanes otra etc etc etc. El resultado final no fue bueno para nadie, se consiguió protección en algunas flores, mientras que en otras no, de esta forma los productores no obtuvieron un nivel de protección adecuado y los Colombianos aparte de tener que soportar derechos antidumping en algunas flores, sufrieron unos costes espantosos en litigios que aumentaron sus costes de forma importante.

De este ejemplo podemos obtener tres conclusiones importantes:

1.) En la investigación antidumping de EE.UU. sólo se tuvieron en cuenta los intereses de los productores nacionales, pese a que la importancia económica del sector surgido a raíz del abaratamiento de las flores resultaba muchísimo mayor. No se tuvieron en cuenta los 2000 trabajadores de Miami, ni a las 16000 tiendas y 2121 departamentos que surgieron gracias a la eficiencia Colombiana. Si en la segunda demanda, el ITC hubiera considerado que los productores habían sufrido un daño, se hubieran impuesto medidas antidumping en EE.UU. a todas las flores colombianas y se hubiera producido una daño a las tiendas de flores y trabajadores de Miami que a nadie hubiera importado.

2.) Se intenta destruir una industria, la Colombiana, que según los postulados del Comercio Internacional, es la más adecuada para producir flores, dada la cualidades de su clima y de su suelo.

3.) Se puede observar como existe un interés económico por parte de los abogados de los productores nacionales[21] . Fisher compara la actuación de los abogados expertos en medidas antidumping con un programa iterativo de ordenador que trata de encontrar como sea el casamiento de tres aspectos: dumping-daño-industria. Los abogados especializados acuden a un grupo de productores y se ofrecen a interceder para conseguir la implantación de derechos antidumping. Si no lo consiguen, inician el proceso con otra técnica o pasan a otro grupo de productores. La existencia de numerosos abogados expertos en estos casos, lleva a que estos nunca cesen en su ataque indiscriminado contra una industria extranjera, de forma que antes o después encuentran una base legal que soporte su petición. Esto seguirá ocurriendo mientras no exista una penalización contra las peticiones infundadas. Esto desanima a los productores extranjeros, los cuales ven como un "no" inicial no es suficiente para que las industrias nacionales abandonen su intento. A menudo el exportador se ve obligado a negociar una restricción voluntaria a la exportación. En nuestro ejemplo se puede ver claramente como al resultar negativo el test de daño al considerar la industria de flores en su conjunto, se pasó a la técnica de considerar cada flor una industria separada. De esta forma se consiguieron parcialmente los objetivos.

[21] FISHER, J.Michael. Op.cit.

La industria de productos electrónicos Coreanos[22] .-

La industria de productos electrónicos Coreana, está dominada por tres grandes compañías: Gold Star Co.Ltd., Samsung Electronics Co.Ltd. y Daewoo Electronics Co.Ltd.. Estas compañías disfrutaban de un poder monopolístico en Corea donde estaban protegidas por restricciones a la importación de productos electrónicos. Como a su vez la competencia internacional en estos productos es feroz, resultaba que los precios internos son un 40% más caros que en los mercados exteriores.

Como consecuencia de esta discriminación de precios se abrió una investigación antidumping en EE.UU.. El inicio de la investigación y la publicidad que se le dio permitieron a los Coreanos percatarse de su situación. Las reacciones en Corea del Sur fueron de indignación, y en el Congreso se pidieron explicaciones a las tres empresas sobre el por qué los precios domésticos eran tan caros. Los Coreanos demandaron un mayor nivel de vida vía disminución de precios.

El resultado final fue inesperado para los Norteamericanos. No se subieron los precios en EE.UU., se bajaron en Corea. Por cada dólar que bajan los precios, el margen de dumping baja en un dólar. Como las exportaciones coreanas son 2/3 de las ventas totales, por cada dólar que bajaban el precio doméstico, prácticamente se dejaban de pagar 2 dólares por derechos antidumping.

La conclusión es paradójica. Las medidas antidumping no han protegido a los productores ni a los consumidores norteamericanos, ya que los precios internacionales siguen iguales. A quien a favorecido es a los consumidores Coreanos, los cuales han visto disminuidos sus precios domésticos. Por ello este ejemplo es un duro ataque a las medidas antidumping, ya que en este caso al menos, estas no sirvieron ni para proteger, que es su fin principal. Sin embargo esta consecuencia es lógica, la fuerte competencia internacional procedente de distintos países, obliga a mantener el precio internacional de cualquier forma, ya que este es el mercado más importante.

Otra idea importante según Fisher, es que no son los Americanos los que pagan el desarrollo de Corea, ya que ellos pagan lo que consumen. Son los consumidores Coreanos los que la han pagado.

[22] BARK, Taeho. "Antidumping. How it works and who gets hurt" Coordinador: J.Michael Finger.The University of Michigan Press. 1993.

La petición antidumping de los productores americanos de Flat Pannel Displays (FPD[23])[24] .-

Los FPDs son pantallas planas de múltiples usos. Se utilizan en los ordenadores portátiles, en los televisores portátiles, calculadoras, tiene usos militares etc. Hoy día se comercializan 4 tipos de FPD: pantallas de cristal líquido, electroluminescentes, de plasma y fluorescentes. Los pronósticos indican que la demanda de FPDs va a crecer de forma increíble, especialmente por parte de los fabricantes de ordenadores. En 1991 el 69% de la demanda provenía de empresas de ordenadores y de electrónica de consumo, por ello la mayoría de la demanda proviene de Asia y Japón. De todas formas se espera que la demanda de FPDs en Norteamérica y Europa crezca tan rápido como en Asia.

En Julio de 1990 siete firmas americanas productoras de FPDs presentaron una petición antidumping contra 12 productores Japoneses. Las firmas americanas eran muy pequeñas y poco conocidas: Planar Systems, OIS, Plasmaco, Cherry Corporation, Electro-Plasma, Photonics Technology y Magnascreen. lo que contrasta con el tamaño e importancia de las empresas japonesas, entre las que estaban: Fujitsu, Hitachi, Matsushita, NEC, Seiko-Epson, Sharp, Toshiba y otras.

Las industrias japonesas controlaban en 1990 el 90% de la producción de las pantallas de cristal líquido, el 69% de la producción de pantallas de plasma y el 29% de las electroluminescentes. Sin embargo pese a las expectativas de crecimiento del mercado, la mayoría de las empresas americanas no quisieron competir y fueron vendidas o cerradas, entre estas estaban las más grandes: AT&T, Control Data, Exxon, GE, GTE, Hewlett-Packard, IBM, NCR y Texas Instruments. Las razones son varias:

- Porque la producción de FPD no era el objetivo fudamental de esas empresas.
- Porque hacen falta grandes cantidades de capital para crear una factoría eficiente a nivel internacional.
- El temor a que la competencia Japonesa supusiera unos bajos beneficios.
- La creencia de que las FPD se podrían conseguir en los mercados internacionales a un precio razonable, sin temor a retrasos o interrupciones en la oferta.

El departamento de Defensa de Estados Unidos estaba preocupado porque prácticamente no existían proveedores nacionales de pantallas de alta resolución para sistemas militares. En el transcurso de algunas reuniones que Defensa mantenía con sus contratantes como parte de su política de crear redes informales de trabajo, representantes de varias empresas estadounidenses supervivientes tuvieron la ocasión de ponerse en contacto y compartir opiniones. Estas empresas respaldadas por Defensa se unieron en la creación del ADMA (Advanced Display Manufactures of

[23] Una traducción al español más o menos exacta sería de "pantallas planas".

[24] HART, Jeffrey A., "The Anti-dumping Petition of the Advanced Display Manufacturers of America: Origins and Consequences". The World Economy. Vol.16 nº19, January 1993.

América) y presentaron una petición antidumping en el ITC y en el Departamento de Comercio (ITA).

La reacción de los productores japoneses fue virulenta y a ella se unieron los productores de ordenadores más importantes de EE.UU., como IBM, Tandy, Compaq y Apple, los cuales tenían acuerdos de cooperación y Joint-Ventures con empresas Japonesas para el suministro de FPDs. Aproximadamente el 80% de las importaciones de FPDs de empresas japonesas, valoradas como poco en 100 millones de dólares anuales, iban destinados a fabricantes de ordenadores norteamericanos. Estos argumentaban que los fabricantes americanos de FPDs no tenían capacidad suficiente para facturar FPDs en el volumen que ellos demandaban y que tampoco tenían planes viables de expansión, por tanto no se podía hablar de daño a una industria que de hecho no existía. Los representantes del ADMA argumentaron a su vez que su tamaño era debido precisamente a que los productores japoneses hacían dumping (hecho este que los japoneses no se esforzaron por desmentir). Según el ADMA, antes de que las empresa japonesas firmaran los contratos de suministro con los fabricantes americanos, estas tenían la misma capacidad que las empresas americanas, sólo cuando dichos contratos se firmaron ampliaron sus factorías.

El ITC y el ITA aceptaron los argumentos de ADMA, rechazaron la petición de los japoneses de considerar los distintos tipos de FPDs como distintas industrias y por tanto romper la petición antidumping general por varias particulares (fíjense que contraste con el caso de las flores), demostraron la existencia de dumping y aceptaron el argumento presentado por el ADMA de que eran más importantes los beneficios a largo plazo que los inconvenientes a corto plazo. Los beneficios a largo plazo consistían en asegurarse una oferta nacional de FPDs en el futuro y por tanto la no dependencia de los japoneses. Los inconvenientes a corto plazo eran los que efectivamente ocurrieron: subidas de precios iniciales y traslado por parte de los fabricantes de ordenadores americanos de sus fábricas de ensamblado al extranjero para evitar pagar los derechos antidumping. El ADMA argumentó que el traslado de las fábricas lo tenían planeado hacer desde hacía mucho tiempo.

La medida no logró impedir que los japoneses continuaran dumpeando a terceros países y que los FPD fueran exportados a Estados Unidos tanto por empresas japonesas como americanas ya integrados en productos finales. Es decir se quedaron sin los beneficios a largo y consiguieron los inconvenientes a corto.

Las conclusiones son obvias:

- La legislación antidumping es incapaz de proteger tanto los intereses de los productores nacionales como los de los consumidores industriales nacionales al mismo tiempo.
- Las dificultades que implica aplicar medidas antidumping a productos de alta tecnología, los cuales pueden sortear dichas medidas siendo importados ya integrados en otros productos finales.
- Si los miembros del ITC temían una dependencia tecnológica, desde luego esta no se ha evitado.
- Con este caso queda claro que mientras hay terceros países a los que trasladar las fábricas de ensamblaje, las medidas unilaterales (como las antidumping) y las bilaterales, no sirven para nada. La mejor salida es la negociación multilateral de lo que debe entenderse por comercio leal, o mejor aún armonizar a nivel internacional las leyes antitrust o de defensa de la competencia.

- Los consumidores suelen ser los más afectados por los derechos antidumping, pero mientras los consumidores finales no pueden defenderse, las multinacionales consumidoras encuentran modos de sortear los derechos.

Los DRAMS y la CEE[25] .-

Los DRAMS (Memoria dinámica de acceso aleatorio) son circuitos integrados en los que existe un problema de dependencia para EE.UU. y Europa, siendo además una dependencia acumulativa. En 1988, el 97,5% de la producción mundial la realizaban 11 productores japoneses.

La Asociación de Fabricantes Europeos de Componentes Electrónicos (EECA) presentó una demanda antidumping contra los productores japoneses. Ahora bien el problema era extremadamente complicado. Las autoridades aduaneras interpretaban en base al criterio genérico del art.5 del R.802/68 que el proceso de ensamblado y prueba constituía la última transformación sustancial, susceptible en consecuencia de conferir al producto la denominación de origen del país que la realiza. Los japoneses construyeron pues plantas de ensamblado en la CEE, con el objetivo de que sus productos consiguieran la denominación de europeos y por tanto pasaran las altas barreras tarifarias de la CEE. A todo esto los productores comunitarios más importantes: Philips, SGS-Thompson y Siemens se habían trasladado a países asiáticos: Singapur, Taiwan, China ... a realizar la mayoría de sus operaciones de ensamblado, debido a sus bajos costes laborales. Luego no tendrían problema en sortear las altas barreras arancelarias existentes en la CEE, ya que se beneficiarían de un sistema de suspensiones tarifarias. Problema: la industria europea de DRAMS, que había que proteger mediante medidas antidumping, era de capital japonés, mientras que las empresas de capital europeo producían fuera y por tanto sus productos no eran europeos. Es decir había que proteger a productos no europeos del dumping que se supone hacían productos que sí eran europeos. Evidentemente había que cambiar la legislación para que las empresas que formularon la queja antidumping pudieran ser calificadas como "sector económico comunitario perjudicado".

Así pues se cambió el criterio de origen. En el Reglamento 288/89 se indicó que el origen de los DRAMS no dependía del lugar de ensamblado y prueba, sino del de su difusión[26] . Sin embargo la fase de ensamblado, pese a requerir menos tecnología e inversión en I+D que la fase de difusión, supone unos costes superiores. Mediante este cambio de criterio las ventas japonesas en Europa pasó de considerarse el 39% de origen comunitario a solo el 5%. Mientras que las ventas de empresas europeas, pasó de considerarse comunitarias un 37% a un 94%. Fijémonos en que antes de ser empleado este nuevo reglamento, las empresas de capital japonés tenían una cuota mayor (39%) en la "producción comunitaria" de DRAMS que sus competidores europeas (37%).

[25] GARCÍA LÓPEZ, Julio A. "La Crisis del Sistema GATT y el Derecho Antidumping Comunitario".

[26] Por difusión debe entenderse el proceso por el que se forman los circuitos integrados sobre un substrato semiconductor mediante la introducción selectiva de un dopante apropiado. Se trata en definitiva de una fase anterior del proceso de producción.

Ahora era al contrario, por tanto ya se pudo empezar el procedimiento antidumping al estar afectada "una parte importante de la producción comunitaria total".

¿A quién a favorecido todo esto?, ¿a los consumidores? no, ¿a las inversiones en Europa y por tanto a la creación de empleo? no. Ha favorecido a las empresas europeas que tenían sus fábricas de ensamblado fuera de la Comunidad y que por tanto no generaban empleo, pero que la Comisión califica de "sector perjudicado".

De todas formas según el art. 4.5 del Reglamento básico, se pueden eliminar a las empresas japonesas radicadas en la Comunidad del sector económico comunitario por estar vinculadas con los exportadores investigados. Ahora bien si las empresas europeas no producen DRAMS en la Comunidad, ¿donde está el perjuicio?. No hay, pero el artículo 4.1. del Reglamento justifica la imposición de medidas antidumping no sólo cuando se ha causado efectivamente un perjuicio, sino también: "cuando las importaciones objeto de dumping amenacen causarlo" o "retrasen sensiblemente el establecimiento del sector económico en cuestión". A este último punto se agarró la Comisión señalando que las empresas europeas quisieron establecer fábricas de ensamblaje en la Comunidad, pero no pudieron debido a los bajos precios sufriendo cuantiosas pérdidas debido al retraso o abandono temporal de sus importantes proyectos de producción de DRAMS. Nos preguntamos si con esta actitud, la Comisión espera que las fábricas europeas en Oriente cierren y vuelvan a Europa.

Esta actitud supuso extender las medidas antidumping al ámbito de lo preventivo. Como ya sabemos el margen de dumping se calcula de forma que sea lo más alto posible. Pero además la Comisión puede aumentar el derecho antidumping en función del perjuicio "real" causado. En este caso la Comisión amenazó con un derecho Ad Valorem del 60%, superior al margen de dumping más elevado registrado, " a no ser... que los productores japoneses optaran por llegar a un acuerdo: la conclusión de un compromiso sobre precios", o en otras palabras, de un Cartel de facto patrocinado por las autoridades.

De todos los procedimientos antidumping iniciados en los años 80, aquellos que finalizaron con el ofrecimiento de compromisos casi doblaron en número a los que concluyeron con la imposición formal de derechos. Según Julio A. García el beneficio de un compromiso es evidente para ambas partes:

- Para el exportador.- Si los exportadores se comprometen a elevar los precios, al menos pueden quedarse con ese ingreso adicional. Por otro lado normalmente el incremento de precios en un compromiso es menor que si se establece un derecho.

- Para la Comunidad.- Pues pese a que el precio final es menor, se evitan desviaciones en el tráfico comercial. La práctica demuestra que las medidas antidumping no consiguen, por su carácter discriminatorio, un alza general de precios para el producto similar, con lo que no desaparece el perjuicio causado a los productores comunitarios. Sin embargo el compromiso supone la creación de una situación de oligopolio que cierra la entrada en el mercado a nuevos competidores eventualmente atraídos por el elevado nivel de precios.

LAS PRACTICAS COLUSORIAS . UNA POSIBLE CONSECUENCIA.-

Tanto en EE.UU. como en la U.E. una investigación antidumping se puede suspender por dos razones:

- Porque el peticionario retire su petición antidumping, bien porque considera que el apoyo que va a conseguir no es suficiente o porque los costes legales resultan muy altos.
- Porque se llega a un acuerdo entre empresas domésticas y extranjeras, o entre los gobiernos. Normalmente se suelen pactar precios o restringir las importaciones, es decir se establecen acuerdos colusorios.

Son muchos los autores que consideran que el verdadero objetivo de las empresas al presentar una petición antidumping es llegar a acuerdos colusorios. El que la petición tenga razón de ser o no, es irrelevante, lo que cuenta es la amenaza, que lleve a las empresas extranjeras a negociar. La U.S. Steel utilizó en su momento una técnica especialmente diseñada para conseguir este objetivo, consistía en inundar al Departamento de Comercio de peticiones antidumping, el cual viendo imposible atender todas las peticiones en los plazos establecidos, impulsaba la creación de acuerdos.

De los 118 casos retirados en EE.UU. entre 1980 y 1991:

- En 76 se llegaron a acuerdos sobre el acero.
- 21 se retiraron por causas desconocidas. La lógica indica que si se retiraron, fue porque el daño desapareció.
- 1 fue un VER (Voluntary Export Restrain).
- 8 fueron acuerdos sobre precios.
- 4 fueron porque las peticiones tenían defectos de forma.
- 8 fueron correcciones.

Es decir sólo 12 de los casos retirados (los últimos) no atentaban contra el bienestar general.

Sin embargo James M. DeVault no acepta del todo la teoría de que las empresas presentan peticiones antidumping con el objetivo de alcanzar acuerdos colusorios, pues en casi todos los casos retirados existía clara evidencia de dumping, lo cual indica que si se hubiera seguido adelante con las investigaciones, se hubiera obtenido la aplicación de derechos antidumping sin duda alguna, lo que implica una protección mayor. Sin embargo esta réplica implica una de los dos siguientes casos:

- que los productores americanos prefieren alcanzar VERs aún a sabiendas que la protección que obtendrán es menor, lo cual indica un sentimiento altruista nada común en los negocios.
- o bien, que dichos acuerdos colusorios son "impuestos" por el Departamento de Comercio, tesis esta que parece más plausible.

Por otro lado en la CEE, en el período comprendido entre 1980-1988 se aceptaron compromisos en 202 casos, mientras que sólo 60 procedimientos antidumping terminaron con la imposición de derechos ad valorem a los exportadores.

EFECTOS DE LAS MEDIDAS ANTIDUMPING.-

En un estudio realizado por P.A.Messerlin[27] sobre las regulaciones antidumping en la CEE, este llegó a las siguientes conclusiones:

- Las medidas antidumping resultan realmente severas. Por termino medio equivalen a medidas ad valorem del 23%.
- Las medidas antidumping tienden a diversificar el comercio, ya que aumentan las importaciones de terceros países y las adquisiciones intracomunitarias. Este fenómeno también se produjo en aquellos casos en que la investigación antidumping tuvo resultado negativo, lo cual indica el potencial de amenaza que tienen estas medidas.
- La importaciones afectadas se ven drásticamente reducidas. En el primer año se reducen como media un 18%, como el primer año las medidas definitivas aún no se conocen, esta disminución es debida exclusivamente a la amenaza de imposición. El tercer y cuarto año han disminuido en un tercio y el quinto en la mitad.
- Los precios de los bienes sometidos a derechos suben en la CEE de forma continuada. Esto resulta cuando menos irónico, ya que si lo que se pretende con las medidas antidumping es impedir el dumping predatorio y sus efectos en los precios, esto es bajos precios iniciales para una vez conseguido el mercado subir los precios, las medidas antidumping consiguen la subida de precios por si mismas y además sin que se produzca predación.
- Por último el autor señala que se producen procesos de cartelización.

Conclusiones.-

Después de todo lo visto, vemos que existen razones para pensar, como señalamos al principio de la segunda parte, que dumping es todo aquello con lo que se puede conseguir que el Gobierno intervenga aplicando la ley antidumping.

A efectos prácticos vemos que las medidas antidumping:

- son una política anticompetitiva y no procompetitiva.
- que se basan en una legislación lo suficientemente flexible como para justificar su aplicación cuando existan intereses proteccionistas.
- que se utiliza el poder del Estado para proteger intereses privados, no el interés público (caso de las flores colombianas).
- Resultan un medio inadecuado para eliminar los problemas surgidos (caso de los productos coreanos), es decir que incluso resultan un medio de protección ineficiente.

[27] MESSERLIN, Patrick A. "The EC Antidumping Regulations: A First Economic Appraisal, 1980-85".1989. WELTWIRTSCHAFTLICHES ARCHIV, BAN 125, HEFT 3.

- Atentan contra la esencia del GATT, pues en definitiva se trata de una política de "beggar my neighbour".
- En muchos casos no tiene en cuenta los intereses de los consumidores industriales (caso de los FPDs).
- Existen sospechas fundadas para pensar que el objetivo final es llegar a acuerdos colusorios fomentados por la autoridades, negativos para el bienestar general (caso de los DRAMS).

Las razones por la cual se prefieren utilizar medidas antidumping a medidas de salvaguardia son evidentes. Para poder aplicar medidas de salvaguardia el nivel de perjuicio debe ser muy elevado y estas medidas se deben aplicar sobre una base discriminatoria. Sin embargo las medidas antidumping son discriminatorias por definición, se aplican a una empresa determinada y permiten perseguirla si esta se traslada a un tercer país o al país importador[28] . Además se pueden pedir a instancia de parte, mientras que los sujetos privados carecen de acceso directo a las medidas de salvaguardia.

[28] Para un conocimiento más detallado de la aplicación de medidas antidumping fuera del marco GATT, ver Julio A. García López. Op.cit.

4. REFORMAS NECESARIAS Y NUEVO ACUERDO ANTIDUMPING

En último término la única reforma aceptable desde el punto de vista económico, viene por el lado de disminuir la protección. Se trata en realidad de un dilema: proteccionismo o liberalización.

Las propuestas para las reformas de las legislaciones antidumping podemos agruparlas en dos categorías[29] :

1.) Rechazar o reemplazar las legislaciones antidumping por:

- Nada.- Evidentemente esta reforma llevaría implícita un rechazo al proteccionismo, que hoy en día no existe.

- Un código extendido de salvaguardias.- A nuestro entender modificar el código de salvaguardias no supondrá un cambio radical. Aplicar una medida de salvaguardias tiene consecuencias negativas prácticas y de imagen:
  - Prácticas: Para aplicar salvaguardias hace falta cumplir unos requisitos mayores y conceder una serie de compensaciones, si no se quiere que se produzcan represalias.
  - De imagen: Mientras que aplicar una medida de salvaguardia implica reconocer la incapacidad de un sector nacional para competir con las empresas extranjeras, y por tanto una mayor ineficiencia, las medidas antidumping justifican su aplicación en el supuesto comportamiento desleal de las empresas extranjeras. Siempre es más fácil echarle la culpa a otros que reconocer nuestros fallos.

- Cuotas de importación negociadas.- Andreas Lowenfeld argumenta que la causa principal de las disputas comerciales no está en el supuesto comportamiento desleal o leal de los exportadores, sino en los efectos en el país importador. Por tanto, dice, lo que habría que hacer es negociar directamente los niveles que se consideran aceptables de comercio, participación en el mercado o penetración de las importaciones. La validez de este argumento se basaría en el hecho de que las disputas comerciales a menudo acaban con el establecimiento de VERs. Sin embargo si se aceptara esta práctica, pasaríamos de un intento liberalizador, que es lo que se intenta conseguir en el GATT, a todo lo contrario. El hecho de que los deseos proteccionistas siempre permanezcan, no quiere decir que tengamos que aceptarlos y negociar sobre esta base real, sino todo lo contrario. Mediante el sistema de Lowenfeld permanecería la influencia del poder político y una mala economía.

- Políticas procompetitivas.- Muchos autores apoyan la idea de que la legislación antidumping debería ser sustituida por una legislación de defensa de la competencia internacional. A esto cabría argumentar que las actuales legislaciones de defensa de la competencia internas existentes hoy en día son suficiente para impedir el dumping predatorio, y que si estas no se han aplicado nunca es

[29] FINGER, J. Michael. Op.cit.

porque el objetivo no es fomentar la competencia internacional, sino protegerse de esta, y mientras subsista este sentimiento, las leyes antidumping continuarán.
2.) Modificar las legislaciones antidumping de forma que se eliminen los abusos. Entre estas modificaciones habría que incluir[30] :

- No considerar las ventas a pérdida con dumping, si no suponen discriminación de precios.
- Al construir los márgenes de dumping no se deberían considerar márgenes de beneficio "normales", que en realidad son artificiales.
- Hay que llegar a un acuerdo para definir de forma exacta lo que es un "producto similar" (like product).
- Permitir la acumulación de importaciones para considerar si existe daño, es decir tener en cuenta el dumping negativo.
- Clarificar los análisis de márgenes.
- Clarificar el cálculo de daño producido.
- Y quizá lo más importante, incluir una cláusula de interés público, que obligue a realizar un análisis coste-beneficio para el conjunto de la economía y que por tanto comprenda a los productores y a los consumidores.

Al respecto del último punto, hemos de señalar que en las legislaciones actuales ya se indica que hay que tener en cuenta los intereses de los consumidores, pero mientras se considere, como ya vimos páginas atrás, que a los consumidores les favorece una subida de precios, esta cláusula, a todos los efectos, es como si no existiera.

Por otro lado las técnicas utilizadas en el pasado no tienen porque repetirse en el futuro, y aunque así fuera, eso no tiene porque afectar al resultado final. Mientras haya abogados que vivan de los litigios antidumping y una administración proteccionista, se logrará alcanzar de una forma u otra una base legal sobre la cual sustentar la imposición de medidas antidumping.

Llegado a este punto vamos a ver si el nuevo Acuerdo Relativo a la Aplicación del Art.VI del GATT de 1994 que se aprobó en la Ronda Uruguay va a suponer cambios importantes o no.

Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994

Determinación de la existencia de dumping. (art.2)

Al igual que anteriormente, se entiende que existe dumping cuando el precio de exportación es menor que el precio doméstico. Ahora bien en determinadas circunstancias el precio de exportación se puede comparar con el precio de exportación a un tercer país o con un valor construido. Esas circunstancias son que las ventas internas no se hagan en el curso de operaciones comerciales normales o que el volumen de ventas sea muy bajo (inferior al 5% de las ventas al país importador). Esta norma pone de manifiesto una grave incongruencia. Cuando las ventas en el

[30] BIERWAGEN, Rainer M. "GATT Art.VI and the Protectionist Bias in Anti-dumping Laws". 1990. Studies in Transnational Economic Law.

mercado doméstico son de bajo volumen y el país de importación supone el principal mercado no se puede argumentar la existencia de un dumping contraproducente para el país importador, ya que el fabricante no puede sostener sus bajos precios internacionales con las ganancias que le reporta una situación privilegiada en el mercado doméstico. Lo que debería interpretarse es que los precios internacionales son los justos y apropiados, mientras que los domésticos son excesivamente altos. El perjuicio sería para los consumidores del país exportador, no para los consumidores del país importador.

Cuando se acude a la comparación con el coste de producción, se considerará que existe dumping cuando se venda por debajo del mismo, pero a diferencia de antes, esta práctica se debe producir:

- Normalmente durante un año, y en todo caso durante un período nunca inferior a 6 meses.
- En cantidades sustanciales. Se considerará que la cantidades son sustanciales cuando:

  media ponderada de las ventas < media ponderada de los costos

  o cuando las ventas realizadas a un precio inferior al costo sean más del 20% de las ventas consideradas para el cálculo del valor normal.

Por otro lado al calcular los costos de producción y pedir información al productor, ya no se pueden presentar exigencias en cuanto a cómo suministrar la información. La base son los registros contables del exportador, y por lo tanto corresponde a los investigadores su interpretación. Recuérdese las exigencias del ITA cuando pedía información.

Otra novedad, es que los costes se ajustarán para tener en cuenta los gastos no habituales, como gastos de lanzamiento, gastos que afectan a la producción futura. Esto no era obligatorio antes y por tanto ponía a las empresas recién nacidas y por tanto con altos costes iniciales, con altas probabilidades de hacer dumping.

Los costes y beneficios que se utilicen para calcular el coste de producción, se basarán en datos reales relacionados con la producción y ventas del producto similar en el curso de operaciones comerciales normales. Sin embargo el acuerdo no especifica qué se debe entender por operaciones comerciales normales, lo cual podría dar pie a utilizar (si las operaciones no son "normales") un método subsidiario, consistente en información procedente de otros competidores. Ya vimos en el caso de TEC-Canon lo que supuso para TEC imputarle un margen de beneficios igual al de Canon.

Pero quizá el hecho más destacable se encuentra en el art.2.4.2. donde dice que: "Los márgenes de dumping se establecen al comparar el promedio ponderado del valor normal con el promedio ponderado de las transacciones de exportación comparables", reforma esta que habíamos considerado indispensable para tener en cuenta el dumping negativo. Sin embargo el artículo continua; se sigue permitiendo la comparación del valor normal y los precios de exportación de cada transacción individual, siempre y cuando "las autoridades lo expliquen pertinentemente". Con lo que aún queda esta reforma pendiente.

Determinación de la existencia de daño (Art.3).-

Cuando se determine la existencia de daño habrá que tener en cuenta los efectos sobre los precios del mercado interno, así como los efectos que dichas importaciones causan a los productores nacionales de tales productos.

La cantidad de aspectos a tener en cuenta para calcular el daño (art.3.4) y para demostrar el nexo causal entre las importaciones y el daño (art.3.5) obligará a la Comisión a cambiar sus rústicos métodos por otros más avanzados como los americanos. Aunque ya vimos que a efectos prácticos los métodos americano y europeo lograban los mismos objetivos.

Un avance importante es el art.3.7 referente a la determinación de una amenaza de daño importante, la cual se basará en hechos reales, y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades. Así por ejemplo las autoridades deberán considerar:

- que las importaciones objeto de dumping están creciendo.
- que el exportador aún tiene capacidad para aumentar la producción (teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el incremento de la producción).
- que los precios hayan de repercutir sobre los precios internos haciéndolos bajar.
- el nivel de existencias del producto objeto de investigación.

Resulta cuando menos curioso el art.3.8 el cual dice textualmente: "Por lo que respecta a los casos en que las importaciones objeto de dumping amenacen causar un daño, la aplicación de medidas antidumping *se examinará y decidirá con especial cuidado*". Toda una declaración de buena voluntad que todos compartimos.

Producción nacional e iniciación de la investigación (art.5 y 6).-

La solicitud de una investigación antidumping debe realizarla la producción nacional. Se entenderá que la realiza esta, si representa más del 50% de la producción total del producto similar producido por la parte de la producción nacional que manifieste su apoyo o su oposición a la solicitud. No obstante, no se iniciará ninguna investigación cuando los productores nacionales que apoyen expresamente la solicitud representen menos del 25% de la producción total del producto similar producido por la producción nacional. Esta medida es importante porque impide que una empresa individual presente una petición antidumping (si esta no es una gran productora que alcance por si sola el porcentaje) en solitario, aspecto este que era una de las principales razones de que existieran tantas peticiones. Sin embargo la arbitrariedad en la iniciación de las investigaciones no se elimina, ya que las autoridades pueden comenzar una investigación por iniciativa propia cuando tenga pruebas suficientes del dumping, del daño y de la relación causal. Nosotros nos preguntamos como pueden saber todo eso la autoridades antes de comenzar una investigación.

El art.5.5 tiene efectos más claros, prohíbe la publicidad de las solicitudes de investigación, se evitarán así los efectos perniciosos que la simple solicitud de los investigaciones provocaban.

El art.5.7 obliga a que las pruebas del dumping y del daño se examinen simultáneamente. Esto obligará a modificar la estructura americana que explicamos anteriormente, donde el ITA se encargaba de estudiar la existencia de dumping y el ITC la existencia de daño. Ignoramos si esto tendrá efectos positivos o negativos.

Una disposición importante es la establecida en el art.5.8 donde se indica que habrá de rechazarse la solicitud y poner fin a la investigación, cuando:

- El margen de dumping sea de minimis.- El margen de dumping es de minimis cuando sea inferior al 2%, expresado como porcentaje del precio de exportación. Recordemos que en la legislación americana bastaba un 0.6% para considerar la existencia de dumping.
- Que el daño sea insignificante.- Copiamos textualmente: "Normalmente se considerará insignificante el volumen de las importaciones objeto de dumping cuando se establezca que las procedentes de un determinado país representen menos del 2% de las importaciones del producto similar en el país importador, salvo que los países que individualmente representen menos del 3% de las importaciones del producto similar en el país importador representen en conjunto más del 7% de esas importaciones". Este requisito es más fácil de sortear que el anterior y en todo caso a uno siempre le queda la duda de qué querrá decir eso de "normalmente".

Pruebas y Medidas Preliminares (art.6 y 7).-

El art.6.5 permite el mantenimiento de información confidencial. Ya vimos que la existencia de información confidencial presentada por el peticionario colocaba al acusado en una situación de indefensión, ya que este no conocía enteramente en qué se basaba la acusación.

El art.6.8 se remite al Anexo II, en el que queda claro que no puede pedirse información en un medio no asequible a la empresa ni que suponga una carga en costes importante. Esto obligará al ITA a disminuir sus exigencias cuando pide información.

Un artículo muy importante es el 6.12 en el que por fin se indica que las autoridades están obligadas a escuchar a los consumidores y a los usuarios industriales. Pero esto no es una cláusula de interés público, a la cual se sigue echando en falta en todo el acuerdo. El mero hecho de escuchar a los consumidores y a los usuarios industriales no obliga, ni mucho menos, a considerar el daño a los mismos al mismo nivel que el daño a los productores nacionales.

Se siguen permitiendo tomar medidas preliminares, aunque en caso de decisión final negativa, las autoridades han de devolver los derechos provisionales. Sin embargo esto no evita los efectos negativos, que como ya señaló Messerlin, produce el mero efecto anuncio, esto es: disminución drástica de las importaciones aunque aún no se haya alcanzado una decisión final.

Compromisos Relativos a Precios (art.8).-

El art.8 al completo legitima los compromisos relativos a precios aceptados voluntariamente por el exportador como excusa para suspender y dar por terminados los

procedimientos sin imposición de medidas provisionales ni derechos antidumping. El exportador voluntariamente llegará a compromisos por los que revisará sus precios o pondrá fin a las exportaciones a la zona en cuestión a precios de dumping. El art.8.5 añade que las autoridades podrán sugerir compromisos en materia de precios, pero que no se "obligará" a ningún exportador a aceptarlos.

Este artículo legitima pues la puesta en práctica de compromisos colusorios, que sin duda afectarán al bienestar general, y que ya hemos señalado, a menudo son el objetivo final de las prácticas antidumping.

Por otro lado este articulado entra en contradicción abierta con el art.VI del Acuerdo sobre Salvaguardias también alcanzado en la Ronda Uruguay, donde dice textualmente: "Además ningún miembro procurará adoptar, adoptará, ni mantendrá limitaciones voluntarias a las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones. Son ejemplos de medidas similares la moderación de las exportaciones, los sistemas de vigilancia de los precios de exportación o de los precios de importación, la vigilancia de las exportaciones o de las importaciones, los cárteles de importación impuestos y los regímenes discrecionales de licencias de exportación o importación, siempre que brinden protección". La única forma que vemos de compaginar los dos artículos, es la de interpretar literalmente la palabra "procurará".

Duración y examen de los derechos antidumping y de los compromisos relativos a los precios (art.11).-

Un derecho antidumping sólo permanecerá en vigor durante el tiempo y en la medida necesarios para contrarrestar el dumping que está causando daño. En todo caso el derecho antidumping definitivo será suprimido, a más tardar, en un plazo de 5 años. Ahora bien el derecho antidumping se puede prolongar indefinidamente, siempre y cuando se vuelva a realizar una investigación con los mismos requisitos que la originaria.

Rescisión Judicial (art.13).-

"Es obligatorio mantener tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos destinados, entre otros fines, a la pronta revisión de las medidas administrativas vinculadas a las determinaciones definitivas y a los exámenes de las determinaciones... Dichos tribunales o procedimientos serán independientes de las autoridades encargadas de la determinación o examen de que se trate". La cuestión es, si se acude a los tribunales de justicia, ¿estarán preparados dichos tribunales para estudiar casos como estos?.

La práctica de organismos independientes, como el ITC, tampoco hace albergar esperanzas de análisis objetivos, vistos los resultados.

Medidas antidumping a favor de un tercer país (art.14).-

Según este artículo un país puede pedir a otro que tome medidas antidumping por él. ¿Por qué habría de querer esto?, quizá porque el tercer país es sólo un puente elegido para sortear la legislación antidumping del primer país. Este petición es prácticamente una amenaza, pues o bien el tercer país toma medidas antidumping sobre el producto en cuestión, o el primero los toma contra dicho país contra sus productos en tránsito.

Solución de diferencias (art.17).-

En caso de que las consultas entre países fracasen, se puede acudir al Órgano de Solución de Diferencias (OSD). El OSD creará un grupo especial que estudiará el conflicto. Ahora, lo que cuenta no es la opinión de dicho grupo, sino la interpretación de las autoridades cuya resolución se juzga. Da lo mismo que el grupo formado considere que las autoridades en cuestión estén equivocadas, si la interpretación de las mismas es objetiva y de conformidad con el Acuerdo, esta ha de aceptarse. Y este acuerdo es lo suficientemente flexible como para admitir múltiples interpretaciones.

Nuevo Acuerdo de Salvaguardias.-

Las medidas de salvaguardia siguen, a nuestro entender, sin ser una alternativa viable a los derechos antidumping, ya que obligan a actuar sobre una base no discriminatoria y además obliga a efectuar concesiones. Si no se hace así los países afectados pueden tomar represalias. A lo anterior hay que añadir las razones de imagen expuestas anteriormente.

En definitiva, de todos los abusos señalados por R.M.Bierwagen que considerábamos imprescindible eliminar, ninguno se ha eliminado, excepto quizá la clarificación de los análisis de márgenes.

CONCLUSIÓN FINAL

El problema de las medidas antidumping es un problema de proteccionismo. Ningún acuerdo sobre medidas antidumping eliminará todos los efectos señalados si no se permiten represalias contra las medidas antidumping consideradas injustas por un panel del GATT. Y tenemos la firme convicción de que lo anterior no conducirá sino a una escalada proteccionista. La solución no pasa por acuerdos multilaterales, sino por reformas internas dentro de cada país, como por ejemplo penalizar las peticiones antidumping improcedentes. Mientras en un país perviva el sentimiento proteccionista, este encontrará la justificación legal para imponer medidas antidumping.

En los últimos años este sentimiento está aumentando, y quizá el más claro exponente de ello sea la Reforma de Política Comercial adoptada por la U.E. cuyo objetivo principal es dotar a la Unión de instrumentos que permitan afrontar con mayor eficacia y rapidez los problemas que ellos llaman de competencia desleal.

Son muchos los autores que se preguntan si los logros de desarme arancelarios conseguidos en el marco del GATT no son a costa de aumentar las Barreras No Tarifarias. Desde luego hay fundamento para pensar así.

BIBLIOGRAFIA

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

- AZCONA, José Alberto. "Los nuevos instrumentos de política comercial de la Unión Europea". ICE, Marzo de 1994. nº.2406.

- BIERWAGEN, Rainer M. "GATT Art.VI and the Protectionist Bias in Antidumping Laws".1990. Studies in Transnational Economic Law.

- CHACHOLIADES, Miltiades. "Economía Internacional". Ed. Mac. Graw Hill.

- DeVAULT, James M. "The Efficacy of Antidumping Duties". Garland Publishing, Inc. 1993.

- DOMÍNGUEZ NAVARRO, Ana. "Acuerdo sobre la aplicación del Art. VI. Acuerdo Antidumping". Boletín Económico del ICE, número extraordinario. Mayo 1994.

- Europe Documents. 4 November 1993. nº1858. "Legal Framework and Rationale of European Community Anti-Dumping and Anti-Subsidy Policy".

- FINGER, J. Michael. "Antidumping. How it works and who gets hurt". The University of Michigan Press. 1993.

- GARCÍA LÓPEZ, Julio A. "La Crisis del Sistema GATT y el Derecho Antidumping Comunitario".

- HART, Jeffrey A. "The Anti-dumping Petition of the Advanced Display Manufacturers of America: Origin and Consequences". The World Economy. Vol 16. nº9 January 1993.

- KRUGMAN, Paul R. y OBSTFELD, Maurice. "Economía Internacional. Teoría y Política". Ed. Mac.Graw Hill.

- MESSERLIN, Patrick A. "The EC Antidumping Regulations: A First Economic Appraisal, 1980-85". 1989. WELTWIRTSCHAFTLICHES ARCHIV, BAN 125, HEFT 3.

- THARAKAN, P.K.M. "Contingent Protection: The US and the EC Anti-dumping Actions". The World Economy Vol 16, nº5. Sept.1993.