

J. MICHAEL FINGER  
JULIO J. NOGUÉS

34721

**Salvaguardias y Antidumping  
en la liberalización comercial  
de América Latina**

Combatiendo el fuego con fuego

A diferencia de intentos anteriores, una característica saliente de los programas de liberalización comercial implementados a partir de mediados de los 80, fue la adopción de los instrumentos de defensa comercial sancionados por la OMC. Este libro analiza la administración de las medidas antidumping y de salvaguardias por parte de siete países que paralelamente implementaban importantes programas de liberalización: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. Con el objeto de mantener el apoyo en favor de sus programas de apertura, los gobiernos aseguraron que iban a considerar la implementación de medidas en aquellos casos excepcionales de aumentos de la competencia con las importaciones.

La adopción de estos instrumentos ayudó a impedir la proliferación de la multiplicidad de barreras que caracterizó las reversiones de casi todos los anteriores intentos de liberalización. También contribuyó a un cambio en la cultura de la administración pública, de una caracterizada por relaciones de poder, hacia otra caracterizada por el uso de criterios unificados, objetivos y transparentes.

Sin embargo, el elemento clave para explicar estos resultados, radica en el coraje y habilidad política de los responsables de administrar estos instrumentos. El uso cuidadoso de la discreción permitida por las reglas multilaterales resultó a menudo en la no adopción de medidas, o en la adopción de barreras muy inferiores a las autorizadas por la OMC.

**Salvaguardias y Antidumping  
en la liberalización comercial  
de América Latina**

Combatiendo el fuego con fuego



J. Michael Finger  
Julio J. Nogués

**Salvaguardias y Antidumping  
en la liberalización comercial  
de América Latina**

Combatiendo el fuego con fuego



THE WORLD BANK





Siglo XXI de España Editores S.A.

Siglo XXI Editora Iberoamericana S.A.

Salvaguardias y antidumping en la liberación comercial de América Latina : combatiendo el fuego con fuego / coordinado por J. Michael Finger y Julio J. Nogués - 1a ed. - Buenos Aires : Siglo XXI de Argentina Editores: Banco Mundial, 2005.  
440 p. ; 21x15 cm. (Economía)

ISBN 987-1013-36-1

1. Comercio Exterior-América latina. I. Finger, J. Michael, coord. II. Nogués, Julio J., coord. CDD 382.098

Los resultados, interpretaciones y conclusiones presentados en este informe corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de los miembros del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial ni de los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no puede garantizar la exactitud de los datos incluidos en este documento. Los límites, colores, denominaciones y otra información presentada en cualquiera de los mapas incluidos en este documento no implican ningún juicio de parte del Banco Mundial con respecto a la situación legal de ningún territorio, como tampoco el respaldo ni aceptación de dichos límites.

El material que conforma este documento está sujeto a derechos de autor. Ninguna parte de este documento puede ser reproducida ni transmitida de manera alguna como tampoco a través de ningún medio, ni electrónico ni mecánico, incluyendo las fotocopias, grabaciones, o inclusión en cualquier sistema de almacenamiento y recuperación de información, sin el permiso previo del Banco Mundial. El Banco Mundial promueve la divulgación de este documento, por lo que normalmente otorgará el permiso a la brevedad. Para obtener el permiso para fotocopiar o reimprimir este informe, sírvase enviar una solicitud con su información completa a:

Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA  
teléfono 978-750-8400, fax 978-750-4470, [www.copyright.com](http://www.copyright.com)

Cualquier otra consulta con respecto a los derechos y licencias, incluyendo los derechos subsidiarios, debe dirigirse a:

The Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington DC 20433  
fax 202-522-2422, e-mail [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org)

© Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial

1818 H Street NW, Washington DC 20433

Teléfono 202-473-1000

Internet [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

e-mail: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

© SIGLO XXI EDITORA IBEROAMERICANA S.A.

Av. Independencia 1860 - (1225) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Telefax: 4381-5708 / 5878

Diseño de tapa: *Alejandra Cortez*

Diagramación: *Mari Suárez*

Corrección: *Raquel Villagra*

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina / Printed in Argentina

*A Mary y Sylvia, que durante el trayecto  
siempre mantuvieron el espíritu de aventura*









## AUTORES

**Eliás Baracat:** Profesor UCEMA (Universidad del CEMA, Buenos Aires). Ex Presidente de la Comisión Nacional de Comercio Exterior de Argentina.

**Josefina Camminati:** Abogada, Universidad Católica de Perú. Ex asesora Legal del Vice Ministerio Comercio. Ex asesora de la Asociación de Exportadores (ADEX).

**J. Michael Finger:** Lead Economist (retirado) del Banco Mundial. Vernon F. Taylor Distinguished Professor, Trinity University, San Antonio, Texas: Estados Unidos.

**Jorge G. González:** Profesor y Director del Departamento de Economía, Trinity University, San Antonio, Texas: Estados Unidos.

**Honorio Kume:** Investigador del Instituto de Investigación Económica y Aplicada. Profesor de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro. Coordinador Técnico de Tarifas Aduaneras, del Ministerio de Hacienda, Economía y Planeamiento: 1990-1993.

**Francisco Monge-Ariño:** Graduate Teaching Associate en Ohio State University: Estados Unidos. Miembro consultor CAATEC. Ex director Oficina Económica de la Cámara de Comercio de Costa Rica.

**Ricardo Monge-González:** Director Ejecutivo CAA' TEC. Profesor Universidad Latina de Costa Rica. Ex director investigación CINDE. Asesor Presidencial de Costa Rica: 1998-2002.

**Julio J. Nogués:** Profesor, Escuela de Gobierno, Universidad T. Di Tella, Buenos Aires. Ex Subsecretario de Comercio Internacional y Director Ejecutivo del Banco Mundial. Ex representante Comercial de Argentina en Estados Unidos.

**Guida Piani:** Investigadora del Instituto de Investigación Económica y Aplicada. Asesora de Coordinación Técnica de Tarifas Aduaneras del Ministerio de Hacienda, Economía y Planeamiento: 1990-1993.

**Mauricio Reina:** Investigador Asociado de Fedesarrollo, Bogotá, Colombia. Ex Viceministro de Comercio Exterior de Colombia.

**Luz Elena Reyes de la Torre:** Socia de SAI Consultores, S.C. Panelista de la OMC. Ex Directora General Adjunta de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. Negociadora en Tratados de Libre Comercio.

**Sebastián Sáez:** Consultor, ex Representante Alternativo de Chile ante la OMC. Integrante de los equipos del Gobierno en sus negociaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea.

**Raúl León Thorne:** Consultor en Negociaciones de Comercio Internacional. Ex Miembro del Consejo Anti-dumping y de Salvaguardas, INDECOPI.

**Richard Webb:** Director, Centro de Investigación Económica, Universidad San Martín de Porres, Lima. Ex Presidente del Banco Central de la Reserva.

**Sandra Zuluaga:** Investigadora Asociada de Fedesarrollo, Bogotá, Colombia. Ex Asesora del Viceministro de Comercio Exterior de Colombia.

## PREFACIO

Desde una perspectiva nacional, el presente libro analiza la experiencia de los funcionarios encargados de administrar las políticas de reforma, especialmente aquellos que crearon y utilizaron los mecanismos de “defensa comercial” o “protección contingente” para apoyar los programas sin precedentes de liberalización comercial de América Latina. Mientras que estos mecanismos —salvaguardias y antidumping en particular— son frecuentemente asociados con las negociaciones internacionales y las relaciones comerciales entre países, este libro hace referencia al control interno de la política comercial. El tema es el control del acuerdo tácito entre el gobierno y los productores nacionales sobre el tipo y la cantidad de competencia internacional que la industria debe enfrentar.

En estos últimos años, se han publicado muchas investigaciones sobre el uso de los instrumentos de defensa comercial; un artículo de investigación que se encuentra actualmente en preparación del profesor Douglas Nelson de la Tulane University, incluye más de 200 referencias. Pero, de acuerdo con lo señalado por el profesor Nelson, esta investigación se realiza en gran parte, considerando a las salvaguardias y el antidumping como instrumentos para la creación de protección y la tentación de solicitar protección que estos mecanismos representan. Para la literatura, agrega, las defensas comerciales son el villano, no el héroe.

El trabajo al que hacemos referencia en este libro, parte desde una perspectiva más heroica. Este trabajo enfatiza el modo en que la creación de esos mecanismos obstaculizó las

oportunidades de buscar otras formas de protección y de qué manera los mecanismos ayudaron a los encargados de administrar los instrumentos a introducir límites políticamente efectivos sobre las presiones que, de otra manera, hubieran revertido los intentos previos de liberalización.

Un segundo punto de partida es que la existencia de acuerdos detallados de la OMC sobre salvaguardias y antidumping podrían sugerir que la utilización de esos instrumentos no es más que un tema técnico de “cumplir con las normas”; una actividad que no demanda habilidad política o administrativa. Las experiencias analizadas en este libro demuestran, sin embargo, que éste no es el caso. La administración adecuada de los mecanismos ha sido crucial para defender y apoyar los programas de liberalización.

Otra motivación para organizar el estudio es la preocupación de que el análisis de estos temas proviene, en gran medida, de la perspectiva de las negociaciones de Ginebra, muy poco de la perspectiva de los encargados de administrar las políticas nacionales. La perspectiva de Ginebra es la visión mercantilista de que las exportaciones son buenas y las importaciones malas.

La liberalización de los países analizados en este libro se ha basado, sin embargo, en principios económicos más sofisticados, que reconocen los beneficios internos que provienen de una competencia creciente desde el exterior y del mayor acceso de los consumidores y productores a las mercaderías importadas. Este libro destaca la contribución de los responsables de administrar políticas domésticas, los que se quedaron en casa para organizar el apoyo interno y para enfrentar la oposición interna, mientras que los diplomáticos disfrutaban del romance de las negociaciones internacionales.

En América Latina, muchos líderes han pagado un elevado costo político y personal por haber liberalizado sus economías. A estos costos se sumaron los asociados con el objetivo de administrar las normas internacionales para disciplinar en vez de defender la aplicación de las restricciones comerciales

en forma más efectiva. Las restricciones a la importación impuestas por los usuarios tradicionales de medidas de protección contingente se caracterizan por regulaciones relativamente proteccionistas —de acuerdo con las normas de la OMC—, que no han sido aprobadas en los países estudiados en este trabajo. Esto ha sido el fundamento de una intensa crítica por parte de la industria de América Latina, de las medidas y regulaciones que los líderes latinoamericanos pusieron en vigencia.

Debido a que el trabajo tiene aplicación a las negociaciones multilaterales, el objetivo es introducir la realidad asociada con el control de las políticas de un país en desarrollo —los temas que los encargados de administrar la reforma en las capitales nacionales deben enfrentar y los limitados recursos que deben aceptar—. Las experiencias analizadas demuestran que las normas multilaterales apoyan la liberalización, pero enfatizamos que los determinantes del éxito y fracaso dependen de la habilidad y el coraje de los responsables de administrar las políticas. Creemos que la experiencia de América Latina en la utilización de los mecanismos de defensa comercial como elementos del esfuerzo realizado para la liberalización comercial, deberían ser considerados por los negociadores de la Ronda de Doha como ejemplos del modo en que las normas multilaterales podrían ser aún más sustentadoras de la liberalización. La utilidad de esta experiencia dependerá, sin embargo, de que los negociadores consideren a estas normas desde la perspectiva del control de las presiones internas a favor y en contra de la liberalización, en vez de hacerlo desde la perspectiva de la regulación de los intereses de los exportadores de un país contra los productores de un país importador.

Enfatizamos que éste no es un estudio acerca de quién cumplió con las normas de la OMC y quién no. Dicha evaluación es la responsabilidad del sistema de solución de controversias de la OMC. Deberíamos señalar, sin embargo, que los estudios muestran una participación mínima de los países en estas controversias. Estos países no han tenido más problemas

para cumplir con las normas, que los usuarios tradicionales de estos mecanismos. Nuestros estudios analizan de qué modo los países en desarrollo han utilizado estas normas en forma efectiva, y cómo las normas podrían haber colaborado más para lograr lo que pretendían.

El concepto de “trato especial y diferente” no aparece en este libro. Nuestra intención siempre ha sido la de considerar la experiencia latinoamericana, la experiencia de un país en desarrollo, como parte de la experiencia mundial; no como una experiencia secundaria, no como una experiencia única de la que no puede aprenderse nada que pueda mejorar el control de las políticas de los países industrializados.

## **Antecedentes**

Debido a que deseábamos darle voz a los encargados de administrar las políticas de reforma, nuestra tarea más importante fue la de identificar a autores que habían estado directamente involucrados en el diseño y administración de los mecanismos de defensa comercial. Una vez que se completaron los estudios preliminares, reunimos a los autores en un taller, organizado por el Banco Mundial en Buenos Aires. Además de los autores de los países y los co-autores, un selecto grupo de economistas internacionales de Latinoamérica hicieron importantes contribuciones: Julio Berlinski, Pablo Sanguinetti y Diana Tussie. El taller proporcionó una buena oportunidad para que cada grupo aprendiera de los otros, para que los autores gozaran del beneficio de los comentarios y sugerencias sobre el modo en que podían completar sus estudios. Pablo Sued fue el encargado de tomar notas y su habilidad analítica hizo que su contribución fuera muy valiosa.

La señora María N. Gondell brindó su hábil apoyo, vinculando impecablemente los aspectos administrativos en Latinoamérica con los de Washington. También reconocemos con gratitud el importante y entusiasta apoyo al proyecto brindado por Axel von Trotsenburg, Director del Banco Mundial en Buenos Aires. También agradecemos al personal



administrativo de esta oficina regional por su colaboración entusiasta y con predisposición y experiencia. Del mismo modo, sin el apoyo y entusiasmo de Bernard Hoekman, Alan Winters y Beata S. Javorcik del Banco Mundial en Washington, no habríamos podido realizar el trabajo.

El financiamiento de este proyecto provino del World Bank-Netherlands Partnership, al que deseamos expresar nuestro agradecimiento, no sólo por los fondos, sino también por la voluntad de apoyar un trabajo prometedor sobre la base de una propuesta sólida pero no puntualmente detallada.



# REFLEXIONES SOBRE LOS ESTUDIOS Y SUS LECCIONES

*J. Michael Finger y Julio J. Nogués*

## Introducción

Este libro presenta:

- una visión positiva de la liberalización y eliminación de las barreras comerciales para lograr la integración de las economías latinoamericanas a la economía internacional;
- y más específicamente, del modo en que varios gobiernos latinoamericanos crearon y administraron salvaguardias y mecanismos antidumping como parte de la liberalización.

La principal contribución de este libro está constituida por una serie de estudios acerca del modo en que siete países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú utilizaron esos instrumentos. Los trabajos fueron dirigidos por analistas del país respectivo y muchos de ellos fueron funcionarios gubernamentales de alto rango durante la liberalización de su país, y participaron en la creación y la administración de dichos instrumentos.

En vez de examinar los aspectos técnicos del dumping, el daño, etc., les pedimos a los autores que examinaran el uso de

los instrumentos como herramientas de control administrativo de las políticas de liberalización:

- El rol que los encargados de administrar las políticas les asignaron a los instrumentos como parte del programa de liberalización,
- Cómo su uso contribuyó a mantener una dinámica de apertura hacia el comercio internacional,
- Cómo los responsables de administrar las políticas solucionaron los problemas causados por esos instrumentos.

Debido a que las salvaguardias y el antidumping son instrumentos que por su naturaleza imponen restricciones a la importación, era de interés identificar de qué manera los encargados de aplicar las políticas administraron disciplina al implementarlos, por ejemplo: mediante el contenido económico de las normas, o el efecto disuasivo de los requerimientos de información impuestos a los solicitantes y al gobierno.

En este resumen brindamos, en primer lugar, nuestras reflexiones sobre el estudio de cada país. Aunque muchos de los elementos que resaltamos en estas reflexiones figuran en las experiencias de varios países, seleccionamos el material para que las conclusiones que sacamos sobre un trabajo, sólo se superpongan mínimamente con las conclusiones de los otros —es decir, de cada estudio resaltamos la lección saliente: su “ventaja comparativa”—. Hay mucho más en cada trabajo de lo que incluimos en nuestras reflexiones; éstas son una invitación a leer los estudios y no un sustituto.

En segundo lugar, analizamos el uso general de las medidas de defensa comercial. Finalmente, consideramos otros temas relacionados: comparamos las instituciones responsables de los distintos países, y profundizamos en el modo en que las normas de la OMC para estos mecanismos contribuyeron al esfuerzo de liberalización y cómo dichas normas podrían brindar más apoyo.

## Reflexiones sobre los estudios de los países

### *Economía política de las medidas antidumping y salvaguardias en Argentina,*

**Julio J. Nogués y Elías Baracat**

En 1989, Argentina comenzó la implementación de una serie de reformas económicas que fueron revolucionarias en cuanto a velocidad, alcance y profundidad. Los sectores más importantes de la economía, que habían sido previamente dominados por las empresas públicas fueron privatizados, la inversión extranjera fue puesta en un pie de igualdad con la nacional. Las licencias de importación fueron eliminadas, los aranceles que promediaban el 40 por ciento a mediados de los 80 se redujeron al 14 por ciento a mediados de los 90. En cuanto a las importaciones dentro del Mercosur, la mayoría de los aranceles se redujeron a cero a mediados de los 90.

La adopción de instrumentos comerciales, antidumping y salvaguardias sancionados por el GATT/OMC fue una parte pequeña pero importante del paquete de reformas. Al preparar las reglamentaciones y crear los mecanismos institucionales para administrarlos, Argentina intentó incorporar sólidos principios económicos a sus estructuras y establecer disciplina sobre su uso. La presunción inherente a dichos mecanismos era que al adherir a los requerimientos de la OMC se fortalecería la posición del gobierno para poder resistir a las presiones proteccionistas internas.

Esta presunción resultó ser falsa.

Las importaciones aumentaron fuertemente con posterioridad a las reformas comerciales iniciales. Este aumento se debió, tanto al hecho de fijar el tipo de cambio a un nivel que posteriormente resultó ser insostenible, como a la eliminación de las restricciones a la importación. Como consecuencia, hubo presiones por parte de la comunidad empresarial para aplicar los restantes instrumentos de protección, especialmente el antidumping.

## Antidumping

La estrategia del gobierno fue demorar las decisiones sobre las iniciaciones mientras completaba las nuevas arquitecturas reglamentarias e institucionales. En abril de 1992, el ministro de Economía Domingo Cavallo pronunció un discurso muy comentado para la comunidad empresarial, en el que se mostró firme al anunciar que el gobierno no utilizaría medidas antidumping hasta que el nivel de precios se estabilizara. El objetivo más importante de esa política era controlar la inflación y el gobierno consideraba que la competencia de las importaciones era una fuente importante de disciplina de precios. Aunque el gobierno recibió 135 solicitudes, entre 1988 y 1994, sólo se iniciaron 69 investigaciones.

Los reclamos en contra de la administración del antidumping convencieron al gobierno de que debía actualizar el mecanismo. El primer paso fue incorporar el código antidumping de la Ronda de Tokio a la legislación argentina. Durante la preparación de las reglamentaciones operacionales para el mecanismo antidumping, la Unión Industrial Argentina presentó un anteproyecto, cuyas reglamentaciones seguían las de Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno adoptó un código más liberal que incluía varias disposiciones que podían servir de base para limitar su uso. (Dichas disposiciones están permitidas pero no son exigidas por el código GATT.) Entre esas disposiciones se encontraban las siguientes:

- La regla del *derecho menor* (*lesser duty*), que permite al gobierno limitar los derechos antidumping hasta alcanzar el nivel necesario para evitar el daño en caso de que dicho nivel fuera inferior al margen de dumping considerado,
- Un método para imponer derechos antidumping que les permitía a los exportadores conocer el precio que debían fijar para evitar dichos derechos,
- Una cláusula de interés nacional que le permite al gobierno no aplicar las medidas aun cuando las resoluciones de dumping y daño son positivas.

El segundo elemento clave de la reforma del mecanismo antidumping fue crear una oficina técnica para administrar las investigaciones de daño: la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE). El motivo más importante para que el gobierno decidiera la creación de una comisión técnica radicaba en los resultados del análisis de los sistemas antidumping existentes (principalmente países industriales), en los cuales la prueba del daño, a diferencia de la determinación de dumping, brindaba más oportunidades de aplicar disciplina. La definición legal de dumping difiere considerablemente de la definición intuitiva o económica —el precio de exportación es inferior al precio en el mercado interno— como consecuencia de lo cual, virtualmente se ha encontrado dumping en cada investigación realizada en los países con reglamentaciones antidumping en vigencia.

La CNCE, creada en 1994, depende del Ministerio de Economía. El personal técnico prepara el informe de daño, los miembros de la Comisión deciden posteriormente si la prueba da lugar a una determinación de daño positiva. Para asegurar la competencia e independencia de los miembros de la Comisión, la contratación del personal técnico fue realizada por una consultora privada. Las decisiones se toman por mayoría de votos de su presidente y cuatro miembros; mediante estas decisiones se determina legalmente si corresponde aplicar la acción antidumping.

Contrariamente a lo que esperaba el gobierno, las circunstancias macroeconómicas de la Argentina hicieron que la capacidad de los instrumentos comerciales sancionados por la OMC y el análisis técnico efectuado por la CNCE para disciplinar la aplicación de las restricciones comerciales fueran insuficientes. Las políticas de liberalización comercial y la sobrevaluación del tipo de cambio llevaron a un fuerte aumento de las importaciones, de menos de \$5 mil millones de dólares anuales a fines de los 80, a más de \$30 mil millones de dólares en 1998. Esta situación provocó el desplazamiento a gran escala de la producción nacional. Por primera vez en varias décadas, la tasa de desempleo alcanzó el 10 por ciento en 1993 y aumentó a 20 por ciento en 1995.

Con posterioridad a la adopción de las nuevas reglamentaciones antidumping y a la creación de la Comisión, Argentina llegó a ser uno de los países que más utilizó el antidumping en el mundo. Desde 1995 hasta 1999, Argentina aplicó 65 medidas antidumping, siendo superada únicamente por la Unión Europea: 105, Estados Unidos: 104 y Sudáfrica: 75.

Mientras que las normas antidumping del viejo Código Aduanero habían proporcionado poca disciplina en cuanto al momento de imponer las restricciones, del mismo modo el poder discrecional del gobierno se encontraba mínimamente limitado si decidía no actuar. Con las nuevas normas, los plazos, los contenidos estándar de las solicitudes, etc., el gobierno no podía posponer el inicio de las investigaciones indefinidamente. Además, en la difícil situación económica que la Argentina estaba atravesando, muchas industrias podían cumplir con los requerimientos standard para solicitar alivio. Los análisis técnicos de los hechos demostraron que muchas industrias eran dañadas por la competencia de las importaciones —que según las normas “merecían” protección—. El nuevo mecanismo proporcionó una mínima influencia política para que el gobierno pudiera resistir a las presiones proteccionistas. El gobierno, especialmente entre 1999 y 2001, se vio imposibilitado de descartar las determinaciones técnicas, debido a que la economía se encontraba en recesión y el peso estaba fuertemente sobrevaluado. Un alto porcentaje de investigaciones finalizaron con decisiones para imponer restricciones.

## **Salvaguardias**

Al establecer un mecanismo de salvaguardias, el gobierno intentó seguir el espíritu y la letra del acuerdo de salvaguardias de la OMC. Una industria que solicita protección debe presentar un plan de inversión y reformas estructurales para demostrar cómo superará su desventaja competitiva. Además, la CNCE está autorizada para considerar el costo potencial para los consumidores de la acción solicitada.



La CNCE rechazó ocho de las primeras nueve solicitudes de salvaguardias que recibió debido al costo al consumidor y a que el solicitante no brindaba un plan de recuperación convincente. Desde la perspectiva del que solicita protección, el instrumento de salvaguardia llegó a ser una alternativa menos atractiva que el antidumping.

El lado positivo de la historia es que la liberalización, que tanto costó conseguir, se ha mantenido casi en su totalidad. A partir de la devaluación, Argentina inició 14 investigaciones antidumping en 2002, una en 2003, y 7 en el primer semestre de 2004.

## **Lecciones**

La disciplina proviene en parte de la aceptación generalizada de que el aislamiento no es una política económica efectiva. Con respecto a la aceptación de Argentina de la disciplina de las normas internacionales, el contenido económico de las normas no fue una fuente de disciplina. En una situación de macroequilibrio, el análisis del daño separa a la minoría de la mayoría. En una situación de desequilibrio como la que atravesó Argentina, los análisis técnicos mostraron que la mayoría merecía protección.

La lección más importante de este trabajo es que, a pesar del macrodesequilibrio y la crisis, las normas de la OMC evitaron la proliferación de los instrumentos proteccionistas que históricamente caracterizaron las crisis de Argentina —una proliferación que en el pasado provocó que fuera imposible mantener la apertura.

### ***Mecanismos antidumping y de salvaguardia: La experiencia brasileña, 1988-2003***

**Honorio Kume y Guida Piani**

A fines de la década del 80, el proceso de industrialización consistente en la sustitución de importaciones y las repetidas crisis cambiarias habían llevado a la acumulación de se-

veros controles de importación, por ejemplo: listas de artículos prohibidos, límites específicos a las compras de productos extranjeros por empresa, autorizaciones de importaciones de acero y productos de informática por embarque. Los aranceles eran altos, se aplicaron muchas sobretasas, se podían aplicar valores aduaneros fijos en caso que los funcionarios consideraran que había irregularidades en los precios de importación y, en algunas circunstancias, también se recurría a exenciones impositivas. La aplicación de las restricciones se realizaba mediante procedimientos en los que los funcionarios gubernamentales gozaban de amplia discrecionalidad y las decisiones se tomaban frecuentemente a nivel sectorial.

## Reformas

Mientras que otros países latinoamericanos abrieron sus economías rápidamente y, por lo general, bajo el liderazgo de un gobierno, la reforma en Brasil abarcó varias presidencias. El gobierno de Sarney pudo lograr en 1988 y 1989 cierta reducción de aranceles y, en marzo de 1990, a poco tiempo de comenzar su mandato, el gobierno de Collor de Melo introdujo un grado de flexibilidad para el manejo del tipo de cambio, suspendió el programa de límites específicos de compras extranjeras por empresa y eliminó una cantidad de regímenes especiales de importación. El gobierno también anunció una reforma arancelaria que, a mediados de 1993, redujo el arancel promedio para productos industriales al 20 por ciento.

El control de la inflación era, como en otros países latinoamericanos, una razón primordial para reducir las barreras a la importación. El Plan Real, que fue lanzado en julio de 1994 por el gobierno del presidente Itamar C. Franco y que continuara luego durante la mayor parte de los dos mandatos de Fernando H. Cardoso, consideraba a la inflación como su meta más importante. (Desde 1964 hasta 1994 los precios en Brasil habían aumentado un cuatrillón por ciento; siendo el cuatrillón  $10^{15}$ , un millón multiplicado por mil millones.) La

reforma impositiva y monetaria fue el elemento más importante, pero la preocupación por la disciplina de los precios brindó un apoyo adicional a la liberalización comercial. Bajo el Plan Real, el arancel promedio (no ponderado) que era superior al 50 por ciento ad valorem en 1987, se redujo en 1994 al 11 por ciento.

A fines de 1994, el flujo de capital extranjero atraído por el programa de privatización del Plan causó una apreciación sustancial del tipo de cambio real. Esta situación, junto con la liberalización, provocó que las importaciones aumentaran más del triple y desató una fuerte presión para obtener protección por parte de varios sectores. Los acuerdos del Mercosur limitaban los posibles aumentos de aranceles, aun cuando el promedio aumentó en 1999 hasta casi alcanzar el 15 por ciento. El gobierno aplicó acciones de salvaguardia sobre juguetes y artículos textiles, y en algunos sectores utilizó medidas administrativas como los requisitos de depósito para las importaciones, o la estricta aplicación de requerimientos fito-sanitarios para responder a las presiones proteccionistas. En 1999, se permitió que el Real flotara libremente y su valor se redujo rápidamente más de un 40%. Desde entonces, la reducción de aranceles continuó; a fines de 2003, el promedio era menor al 11 por ciento.

## **Instituciones administrativas**

Con frecuencia, el desarrollo de políticas en Brasil requiere de un largo proceso hasta alcanzar el consenso entre varios organismos gubernamentales y los intereses que cada uno representa. La administración de antidumping, salvaguardias y derechos compensatorios refleja esta característica del ejercicio del poder. Actualmente, las investigaciones son dirigidas por el Departamento de Defensa Comercial (DECOM) del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior.

Cuando los resultados técnicos del DECOM son positivos (dumping, daño, vínculo causal), la Cámara Brasileña de

Comercio Exterior (CAMEX), por mayoría de votos, toma una decisión sobre las medidas de defensa comercial. CAMEX es un organismo regido por un Consejo de Ministros a saber: los ministros de Finanzas; Desarrollo, Industria y Comercio Exterior; Relaciones Exteriores; Agricultura; y Planeamiento y Presupuesto; así como el Ministro de Gobierno Civil. El ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior es el presidente.

En la CAMEX, los intereses proteccionistas y de apertura están equilibrados por la inclusión de ministros con intereses sectoriales y los que tienen intereses económicos más amplios. Aquellos que tienen intereses sectoriales están más inclinados a considerar las restricciones comerciales como un apoyo al empleo y a la producción de Brasil. Las responsabilidades del Ministerio de Finanzas, que son más amplias en términos económicos y su continuo interés en la apertura comercial como un medio para controlar la inflación, lo convierten en una fuerza importante a favor de un uso disciplinado. La posición de liderazgo de Brasil en las negociaciones internacionales también influye. Brasil cuenta con muchos antecedentes de oposición al uso injustificado del antidumping y a su inclusión en negociaciones regionales.

El contenido de las reglamentaciones sobre antidumping de Brasil (y otras defensas comerciales) también refleja el estilo brasileño de enfocar los temas de gobierno. En 1995, cuando Brasil modificó sus reglamentaciones de defensa comercial para cumplir con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, agregó varias cláusulas permitidas pero no obligatorias de los acuerdos de la OMC, por ejemplo:

- Una cláusula de interés nacional que le permitía a la CAMEX no imponer una restricción cuando la investigación de defensa comercial resulta en una determinación positiva,
- La norma del derecho menor, que permite que el derecho antidumping fuera inferior al margen de dumping.

## Experiencia

El antidumping es, sin dudas, la medida de defensa comercial más utilizada. Desde 1995 hasta junio de 2004, Brasil ha notificado a la OMC 114 iniciaciones y 59 medidas. (La mitad de los casos antidumping de Brasil culminaron sin acciones restrictivas, comparado con menos del 40 por ciento de los demás miembros de la OMC.) Acero, productos químicos y plásticos son los sectores más frecuentemente afectados. En el mismo período, Brasil ha tomado acciones de salvaguardia sólo contra juguetes y cocos, no ha iniciado investigaciones por derechos compensatorios desde 1995.

En Brasil, así como en otros países de Latinoamérica donde se han creado mecanismos de defensa comercial como parte de un programa de liberalización, la administración del antidumping ha prestado atención a la necesidad de separar el impacto de la exposición a la competencia internacional normal, de la que resulta del dumping. En la mitad de las investigaciones brasileñas, el “valor normal” (el valor contra el que se compara el precio de exportación para determinar si existe dumping) se estimó sobre la base de los precios internacionales citados por publicaciones especializadas o servicios especiales de información.

Otro de los resultados del estudio informa sobre el uso frecuente de la “norma del derecho menor” —la aplicación de un derecho antidumping que es menor al margen de dumping estimado—. En general los derechos antidumping en Brasil han promediado cerca del 60 por ciento de los márgenes estimados de dumping. El equilibrio de intereses en la CAMEX consiste en gran medida en el grado de protección que se brinda. De los 86 casos que el autor analizó que no llevaron a medidas de protección, sólo dos arribaron a ese resultado debido a la determinación de otros intereses predominantes.

Sin embargo, hay un resultado preocupante. El estudio de Brasil profundiza sobre un tema que los otros estudios no analizaron: ¿Contribuyeron las medidas antidumping al poder monopolizador de las empresas nacionales? El autor seña-

la que 41 por ciento de las restricciones antidumping se aplicaron a un producto para el que había sólo un productor nacional y en el 80 por ciento de las industrias protegidas había cinco o menos productores brasileños.

## **Lecciones**

A partir del momento de su creación a fines de la década del 80, el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio ha llegado a ser más poderoso en cuanto a la administración del mecanismo antidumping, en contraste con la disminución del rol del Ministerio de Finanzas. Sin embargo, la naturaleza consensual del proceso de toma de decisiones mitiga el efecto de ese cambio, sobre la imposición de restricciones a la importación. Si bien en Brasil se abren muchas investigaciones antidumping, el proceso condiciona a los solicitantes a aceptar un índice de rechazos relativamente alto. El proceso también condiciona la aceptación de un resultado modificado, debido al alto índice de aplicación de derechos inferiores a los márgenes de dumping.

### ***Manteniendo los espíritus animales bajo control: El caso de Chile, Sebastián Sáez***

A principios de la reforma económica y el programa de liberalización, Chile implementó, por un corto período, un número elevado de medidas de protección contingente. Sin embargo, a partir de 1992, sólo ha impuesto seis medidas antidumping, seis medidas compensatorias y siete medidas de salvaguardia, ninguna por más de 12 meses. En el mes de diciembre de 2003, ninguna de ellas continuaba en vigencia.

Entre los miembros de la OMC, Chile es quizás en la actualidad el país que administra los instrumentos de protección contingente en forma más disciplinada. Esta disciplina proviene de una visión predominante que considera a la política comercial abierta como una de las formas de disminuir el

control del gobierno sobre la economía —una visión que goza de gran apoyo— y una estructura institucional que transforma esta filosofía en un sistema administrativo viable.

## **La reforma económica de Chile**

La apertura comercial de Chile fue parte de un proceso de estabilización macroeconómica más amplio, estas reformas económicas, a su vez, formaron parte de una transformación institucional a gran escala que abarcó su régimen político, el marco económico general, el rol del Estado en la economía y en las políticas sociales.

Las reformas de Chile comenzaron en 1973, anticipándose más de una década a los demás países de Latinoamérica. En 1978, los aranceles compuestos por tasas muy variadas que promediaban más del 90 por ciento ad valorem, habían sido reemplazadas por una tasa uniforme del 10 por ciento (con pocas excepciones). Otras restricciones comerciales fueron eliminadas, por ejemplo: cuotas, prohibiciones a la importación, requerimientos de depósitos previos.

Aun cuando las tasas arancelarias se redujeron al 10 por ciento, el gobierno tenía una actitud escéptica con respecto a la protección contingente y a otros mecanismos que suspendían temporalmente el ajuste al nuevo régimen comercial.

## **La experiencia inicial**

Sin embargo, a principios de la década del 80, el tipo de cambio real chileno se había apreciado notablemente y muchas industrias presionaban para obtener alivio de la competencia de las importaciones. El gobierno consideró que el antidumping tenía poco fundamento económico y sería fácilmente capturado por intereses proteccionistas.

Del mismo modo, se consideró que las salvaguardias no tenían fundamento económico sólido. Además, las normas del GATT requerían que el país que impusiera una acción de sal-

vanguardia debía ofrecer compensación —una reducción equivalente a las restricciones de otros productos— a los países exportadores del producto afectado. En caso contrario, los países exportadores tendrían el derecho de ejercer represalias sobre las exportaciones chilenas.

De todos modos, el gobierno decidió que la corrección de las “distorsiones” era una razón válida para su intervención en la economía. (Existe “distorsión” cuando el precio de un producto no es igual a su costo de producción en un mercado competitivo.) Una subvención externa sería, por lo tanto, una razón válida para ejercer protección comercial.

En 1981, Chile creó la “Comisión de Subvenciones” (dependiente del Banco Central) y pronto se convirtió en un activo usuario de medidas contra las subvenciones. El ministro de Economía, basándose en una decisión de la Comisión, podía imponer “sobretasas arancelarias” hasta un máximo del 35 por ciento, que era el nivel máximo consolidado por Chile en el GATT. La Comisión también podía recomendar y el ministro aplicar, valores aduaneros mínimos.

Chile había firmado el código de subvenciones de la Ronda de Tokio, pero su compromiso con el GATT acerca del nivel máximo consolidado del 35 por ciento le permitía realizar ajustes arancelarios dentro de ese límite, sin infringir los términos del código en cuanto a subvención y daño. Chile dispuso unas sesenta acciones a principios de los 80. La mayoría contra cuatro países —Brasil, Argentina, Perú y España— que ocasionaron ciertas tensiones.

A principios de los 80, los déficits en la cuenta comercial y en cuenta corriente aumentaron en forma considerable y el régimen de tipo de cambio fijo llegó a ser insostenible. En marzo de 1983, Chile tomó medidas de todo tipo para manejar la situación comercial —duplicó temporalmente las tasas arancelarias y tomó la importante decisión de permitir la flotación del peso.

Durante esos años, la administración de estos instrumentos debía lograr un equilibrio entre los aspectos técnicos del código de subvenciones del GATT, los recursos disponibles para realizar las investigaciones y los objetivos económicos del



gobierno. Las necesidades de recursos para establecer la existencia de una subvención de acuerdo con las normas del código del GATT provocó que las medidas compensatorias formales no se tomaran con frecuencia. El GATT disponía que las sobretasas arancelarias se aplicaran a las importaciones provenientes de todos los destinos, sin tener en cuenta si sus precios estaban distorsionados o no. Por lo tanto, cuando el destino de las importaciones con distorsiones proveía una pequeña parte de las importaciones de Chile, el recurso aplicado era generalmente el valor aduanero mínimo.

## **Los instrumentos actuales y su administración**

En 1989, la Comisión Nacional de Distorsiones (CND) fue la sucesora de la Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas que a su vez había sucedido a la Comisión de Subvenciones original. La CND está a cargo de las investigaciones relacionadas con todos los aspectos de las medidas de salvaguardia, antidumping y compensatorias. Los miembros de la Comisión son:

- Uno de la Fiscalía Nacional Económica, que la preside;
- Dos del Banco Central de Chile.
- Uno por cada uno de los Ministerios de: Hacienda, Agricultura, Relaciones Exteriores y Economía.
- Un representante del director del Servicio Nacional de Aduanas.

La Comisión cuenta con los servicios de una Secretaría Técnica que se encuentra ubicada en el Banco Central de Chile, con recursos financieros proporcionados por dicho Banco. En el caso de que la Comisión determine que los requisitos legales para realizar la acción se hayan cumplido, debe adoptar una resolución recomendando las sobretasas arancelarias adecuadas. La resolución, junto con la información sobre los antecedentes y conclusiones de la investigación, se transmiten al Presidente de la República, quien toma la decisión final, me-

diante un decreto del ministro de Hacienda. La disciplina del sistema proviene de su estructura, de los límites legales bajo los cuales opera y, lo más importante, es el fuerte apoyo público en favor de una economía abierta.

## **Fuentes estructurales de disciplina**

- Los organismos gubernamentales de interés general dominan el proceso de protección contingente. El Presidente es el que toma la decisión final. El único Ministerio con interés sectorial que tiene un puesto en la Comisión es el Ministerio de Agricultura. La Agricultura es una de las industrias más sensibles del comercio de Chile y se han dispuesto instrumentos de protección excepcionales para varios productos agrícolas.
- La Comisión está presidida por un representante de la Fiscalía Nacional Económica. La Fiscalía es independiente de otras organizaciones o servicios gubernamentales, especialmente de las autoridades y tribunales ante las que desempeña sus funciones. Es responsable, no sólo de que se cumpla la ley de competencia, sino también de promover la competencia en la economía.
- La Secretaría Técnica de la Comisión se encuentra ubicada y recibe recursos del Banco Central, una institución poco comprometida con intereses sectoriales.
- El régimen de tipo de cambio flotante que ha evitado la sobrevaluación del peso en forma continua.
- El arancel bajo uniforme (con pocas excepciones) implica que las medidas de protección contingente provoquen fuertes reacciones por parte de los productores/ consumidores finales.

## **Disciplina legal**

- La ley chilena sólo permite las sobretasas arancelarias.

No se han utilizado ni cuotas de importación ni compromisos de precios.

- El Presidente no puede imponer una acción de mayor carácter restrictivo que la recomendada por la Comisión.
- El período máximo de vigencia de una medida es de un año. Su prórroga requiere una nueva investigación / resolución/ decisión.
- Las decisiones de la Comisión se toman por mayoría de votos emitidos. Sin embargo, en el caso que la sobretasa recomendada aumentara el arancel sobre la tasa consolidada en la OMC, se requiere la aprobación de las tres cuartas partes de la Comisión.
- El antidumping o derecho compensatorio no debe exceder el margen de distorsión calculado comparando los precios de las importaciones con dumping o sin dumping (o subvencionadas con no subvencionadas). El objetivo es eliminar la distorsión de la competencia, antes que evitar el desplazamiento de la producción nacional.
- Los consumidores se consideran partes interesadas. Las reglamentaciones permiten, durante el curso de la investigación, la total participación de las personas que pudieran sentirse afectadas.

## **Un amplio apoyo**

La estructura del sistema de protección contingente descrito en este trabajo no es la misma del régimen militar. Las leyes que rigen la utilización de la protección contingente datan de la década del 90, son posteriores al retorno del país al gobierno democrático. La ley que introdujo las salvaguardias es de 1999, cuando el Congreso la exigió a cambio de apoyo para la reducción de la tarifa uniforme al 6%.

## Lección

Una economía abierta y competitiva es uno de los pilares de la nueva estructura institucional de la economía de Chile, su estabilidad y consistencia a favor de la apertura ha apoyado y ha sido apoyado por la transición hacia la democracia. Este apoyo es la fuente más importante de disciplina en la administración de los instrumentos de protección contingente. La lección clave del ejemplo de Chile es que, incluso en el tema de comercio internacional, una economía sana, si es adecuadamente administrada, puede ser fuente de apoyos políticos.

### ***La aplicación de salvaguardias y derechos antidumping en Colombia,***

**Mauricio Reina y Sandra Zuluaga**

Durante la segunda mitad del siglo pasado, Colombia, como la mayoría de los países latinoamericanos, aplicó una estrategia de industrialización basada en la sustitución de las importaciones. Mientras que esta estrategia promovió cierta diversificación de la producción, también impulsó la concentración de las estructuras de bienes, precios altos, baja calidad de los productos y pocos incentivos a la modernización. El alto costo de las importaciones provocó que la producción que utiliza materia prima extranjera resultara insostenible.

Con el objetivo de enfrentar esta situación, el gobierno implementó una política de liberalización comercial, que comenzó a fines de los 80 y se consolidó a principios de los 90. Se abandonó un acuerdo de licencias de importación en el que las cuotas de importación se basaban en su mayor parte en el volumen de la producción nacional, el porcentaje de renglones arancelarios sujetos a restricciones cuantitativas se redujo del 73% al 1%. El arancel promedio nominal de la economía se redujo desde aproximadamente 100 por ciento al 11 por ciento, pero el reajuste mantuvo altas tasas de protección efectiva para algunas actividades de transformación. Colombia profundizó su integración a la Comunidad Andina en la que

la mayoría de las tasas arancelarias se han reducido a cero, y celebró acuerdos comerciales con varios países incluyendo México, Venezuela y Chile. Estas reformas comerciales estuvieron acompañadas de fuertes devaluaciones monetarias; en la actualidad, se considera que el tipo de cambio real está cerca de su nivel de equilibrio.

En el sector agrícola, los países de la Comunidad Andina mantienen un sistema de gravámenes variables que protegen unos 150 renglones arancelarios, para los que el arancel implícito promedio está en el orden del 60%. “[Una] buena parte del sector agrícola de Colombia ha logrado permanecer fuera de las tendencias de liberalización que comenzó en 1990”, según el informe de los autores.

El establecimiento de instrumentos legales —salvaguardias y antidumping— fue parte de las políticas de liberalización para enfrentar la competencia extranjera, que había sido previamente neutralizada por el alto nivel general de protección. (Colombia no ha iniciado investigaciones por derechos compensatorios.)

#### Investigaciones de salvaguardias y antidumping 1990 - junio 2004

Categoría	Casos Completos	Restricción	
		Número de Casos	•Porcentaje de Casos Completos
Antidumping	37	19	51
Salvaguardia	33	20	61
OMC	11	8	73
Especial	10	3	30
Andina	12	9	75

El mecanismo de salvaguardia “normal” cumple con el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC y generalmente se lo denomina “salvaguardia OMC”. El solicitante de una acción de “salvaguardia OMC” está sujeto a los requerimientos que se basan en el acuerdo amplio de la OMC de brindar la infor-

mación necesaria para demostrar el daño o amenaza de daño. Esta información debe ser certificada por un contador público. Además, el solicitante debe presentar un programa de ajuste que describa las acciones que llevará a cabo para modernizar y adaptarse a las nuevas condiciones competitivas. Las regulaciones antidumping fueron revisadas en 1995 para incorporar las disciplinas del acuerdo de la Ronda de Uruguay.

Las empresas más grandes de Colombia adoptaron el uso de los instrumentos de defensa comercial, mucho más de lo que esas mismas empresas lo hicieron en otros países. Treinta y seis de los 37 casos de dumping que se completaron pertenecen a las industrias del acero, química y petroquímica. Estas industrias han solicitado frecuentemente acciones antidumping en todo el mundo.

Otros sectores, sin embargo, no se han visto satisfechos con la utilidad de los instrumentos de salvaguardia y antidumping. La experiencia del sector textil/ vestimenta es ilustrativa. A pesar de que los aranceles sobre las importaciones de productos textiles y vestimenta son relativamente altos (18 por ciento promedio), la liberalización produjo un aumento sustancial de las importaciones; junto con los reclamos de evasión de derechos de importación (contrabando) e importaciones de Asia a precios muy bajos. El sector pronto se convirtió en usuario de los mecanismos de defensa comercial: se iniciaron tres investigaciones antidumping y seis de salvaguardia.

Las medidas preliminares resultantes de estas investigaciones provocaron que varios exportadores asiáticos realizaran consultas a la OMC, pero el tema fue planteado cuando los plazos de las medidas ya se habían vencido y no fueron renovadas. El gobierno, considerando que la protección a la industria textil pudiera colocar en desventaja a los productores de vestimenta, diseñó en 1997 un plan de desarrollo industrial que incluía temporalmente reducciones arancelarias sobre los bienes de capital y materia prima; el refuerzo de los controles para evitar el contrabando y la modificación de los procedimientos de salvaguardia y antidumping —respetando los parámetros del Acuerdo de la OMC— para acelerar las

investigaciones e introducir flexibilidad en los criterios de aplicación.

Estas experiencias evidenciaron la necesidad de un instrumento que requiera términos menos sustanciales y administrativos. En respuesta a esta necesidad, el gobierno en 1999 estableció un segundo mecanismo de salvaguardia llamado *salvaguardia especial* o *salvaguardia de interrupción*. Este instrumento incluye un aumento de la tasa arancelaria hasta el tope máximo consolidado de la OMC para Colombia. Debido a que esa acción se encuentra dentro de los topes consolidados por Colombia, la investigación / determinación no necesita cumplir con los requerimientos del acuerdo de la OMC para que la acción sea legal. El estándar fijado por “interrupción” se interpreta como la existencia de importaciones en condiciones injustas, como precios bajos o un aumento importante de cantidad. No requiere plan de ajuste, pero esta restricción puede tener una vigencia máxima de dos años y no puede ser prorrogada. Los autores descubrieron en sus entrevistas que la comunidad empresarial lo considera un instrumento muy útil.

El mayor número de acciones de salvaguardia de Colombia se aplicó mediante una tercera forma de salvaguardia, la disposición de la Comunidad Andina que permite la suspensión de los beneficios del área de libre comercio —que impone que la tasa arancelaria se aplique a importaciones fuera de la Comunidad—. En cuanto a las cláusulas, estas acciones pueden ser implementadas en forma unilateral, pero su continuidad requiere la aprobación de la Secretaría de la Comunidad. Los autores entrevistaron a algunas personas que relataron que la Secretaría necesita cuatro meses aproximadamente para completar la revisión. Las normas de esta salvaguardia no imponen límite de vigencia para la medida —en caso de ser aprobada—. Sin embargo, es probable que la aprobación disponga ese límite.

Colombia ha comenzado cuatro investigaciones de salvaguardias de la Comunidad Andina sobre productos agrícolas con restricciones que tuvieron vigencia intermitente entre 1996 y 2003. Estas medidas llegaron a ser un tema complicado

para la Comunidad Andina y llevaron a la creación de un acuerdo especial en el Ministerio de Agricultura para administrar derechos contingentes.

Resumiendo, mientras que las estadísticas internacionales señalan un caso de salvaguardia cada 55 casos antidumping, el índice para Colombia es casi uno a uno. Además, 13 de las 20 solicitudes de salvaguardia no dependían del Acuerdo de Salvaguardias para su legalidad ante las reglas de la OMC.

## **Lección**

En el caso de Colombia observamos que el contenido específico de las normas de la OMC sobre los instrumentos de defensa comercial no han sido lo suficientemente valiosos para superar las exigencias administrativas que demandan del gobierno y de la comunidad empresarial. Es por este motivo que el elemento destacado de la experiencia colombiana es el desarrollo y uso de los instrumentos de salvaguardia, que imponen menores demandas administrativas que el de la OMC. En cuanto al uso de estos instrumentos para restringir el comercio, el número de restricciones está de acuerdo con los números que figuran en los estudios de otros países. Además, los instrumentos tienen límites relativamente rígidos sobre el nivel de protección que pueden aplicar. Una salvaguardia especial no puede aumentar el arancel sobre la tasa consolidada en la OMC, una salvaguardia de la Comunidad Andina no puede aumentar el nivel de protección sobre la tasa aplicada a las importaciones fuera de la Comunidad.

### ***Las políticas de antidumping y medidas de salvaguardia en el contexto de la liberalización económica de Costa Rica,***

**Ricardo Monge-González y Francisco Monge-Ariño**

La crisis económica que Costa Rica experimentó a principios de los 80, desató una amplia revisión de la situación del país. De esa revisión surgió la decisión de cambiar las políticas de sustitución de importaciones que se encontraban en



vigencia en ese momento y explotar las ventajas comparativas del país en la economía internacional. Inicialmente, la estrategia era brindar incentivos fiscales más altos, con el objetivo de reducir el sesgo antiexportador de las restricciones comerciales. Poco después, el gobierno introdujo una importante disminución de las barreras a la importación, junto con otras reformas estructurales que aumentaron la apertura de la economía al comercio y a los flujos de capital. Se devaluó el colón y se adoptó un régimen de tipo de cambio flexible y a partir de mediados de los 80, el tipo de cambio real ha estado estable. Los cambios de política incentivaron la inversión extranjera en forma considerable.

Las reformas en Costa Rica se complementaron con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI) de los Estados Unidos de 1984. Con la CBI, una parte importante de las exportaciones de Costa Rica gozan de aranceles cero en los Estados Unidos.

El promedio de aranceles NMF de Costa Rica se había reducido en 2001 a menos del 7 por ciento, aunque las tasas son considerablemente más altas para los productos agrícolas que para los industriales. Como parte de los compromisos de acceso al mercado establecidos por el Acuerdo de Agricultura de la OMC, Costa Rica estableció cuotas arancelarias para varios productos agrícolas (por ejemplo: ciertos productos lácteos y avícolas) y, en casi todos los casos, el grado de utilización ha sido bajo. Además, Costa Rica introdujo varias medidas de salvaguardia especiales basadas en el Acuerdo de Agricultura.

Las exportaciones de Costa Rica, de aproximadamente mil millones de dólares en 1984, se habían expandido a seis mil millones de dólares en 2003. Este crecimiento de las exportaciones fue acompañado por una importante diversificación, tradicionalmente concentrada en café, bananas, azúcar y carne vacuna. Otros productos representaban el 39% de las exportaciones totales en 1982, 87% en 2003. Mientras tanto, la cuenta de servicios, especialmente el turismo, se convirtió en una importante fuente de divisas. A nivel macroeconómico,

el aumento del comercio contribuyó al crecimiento general del PBI; junto con el crecimiento llegó la disminución del desempleo y una sustancial reducción del número de habitantes debajo de la línea de pobreza.

## **Reglamentaciones y organización**

Las reglamentaciones de Costa Rica sobre prácticas comerciales desleales han sido analizadas y adaptadas a los acuerdos suscritos dentro del marco de la Ronda de Uruguay. Costa Rica también adoptó las Reglamentaciones sobre Prácticas Empresariales Desleales del Mercado Común Centroamericano (MCCA), que dispone acciones antidumping por parte de un miembro contra las exportaciones de otro miembro y una acción común contra de las exportaciones de un país externo. Los acuerdos bilaterales con México, Canadá, Chile y la República Dominicana reconocen los derechos de las partes para aplicar una acción antidumping, según los acuerdos del GATT/OMC.

Para administrar los instrumentos de salvaguardia y comercio desleal, el gobierno creó en 1995 un Departamento de Prácticas Comerciales Desleales y Medidas de Salvaguardia, que depende del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Debido a los costos operativos relativamente altos en relación con el número de solicitudes, en 2000, el gobierno cerró el departamento y asignó sus responsabilidades al Departamento Legal del MEIC. El Departamento de Economía del MEIC realiza las investigaciones técnicas. A diferencia de otros países incluidos en este trabajo, Costa Rica no cuenta con un organismo especializado para administrar las investigaciones de antidumping y salvaguardia.

## **Experiencia**

Costa Rica parece ser una país en el que las industrias de sustitución de importaciones, especialmente del sector manufacturero, han aceptado los desafíos de adoptar un modelo de

desarrollo con economía abierta. La experiencia de Costa Rica comprende once casos de protección contingente: seis solicitudes de antidumping y cinco de salvaguardia.

De los seis reclamos sobre dumping que recibió el MEIC, dos fueron rechazados debido a que el demandante no había presentado la información requerida para fundamentar la investigación. En otros dos casos no se encontró dumping ni daño. En otro caso se encontró daño, pero fue atribuido a causas ajenas a las importaciones. En el único caso que recibió una determinación final positiva, al momento en que se completó la investigación, las importaciones se habían reducido virtualmente a cero. Se impuso un derecho antidumping de cero por ciento.

El resultado de uno de estos casos demuestra el interés del gobierno por promover la competencia. Cuando un peticionante solicitó la finalización de una investigación debido a que había llegado a un acuerdo con el exportador, el MEIC continuó la investigación por iniciativa propia y arribó a un resultado negativo. Luego, el MEIC notificó a la Comisión encargada de Promover la Competencia para que pudiera investigar el acuerdo entre las partes involucradas.

En otra instancia que la investigación reveló que el problema era subfacturación y contrabando, se manejó a través de las instituciones legales adecuadas.

De las cinco solicitudes de acciones de salvaguardia, sólo se impuso una medida restrictiva. La Junta Nacional de Cayuba solicitó en septiembre de 1995 una investigación contra las importaciones de bolsas de fibra ordinaria, que se usan especialmente para empaquetar café para exportación. La investigación posterior verificó un aumento sustancial de importación de bolsas. También descubrió un aumento sustancial de exportaciones de café, pero no lo suficiente como para explicar el aumento de importaciones de bolsas sin un efectivo desplazamiento de la producción de Costa Rica. El MEIC impuso una medida provisional, un aumento de derechos al 140 por ciento, pero les solicitó a los productores de bolsas un compromiso para mejorar y expandir su capacidad. Después

de seis meses, como los productores nacionales no habían iniciado esa acción, se retiró la medida provisional.

Los escasos requerimientos de protección que ha recibido el gobierno constituyen una indicación obvia de que la comunidad empresarial es un socio activo en la nueva estrategia económica. Aunque muchas empresas costarricenses comenzaron bajo el paraguas del modelo previo de sustitución de importaciones, muchas de ellas han tenido éxito al transformarse en exportadoras, incluyendo a dos (según señala el estudio) de las empresas que habían solicitado protección antidumping hace una década. Otra indicación es que, aunque el Ministerio de Economía, Industria y Comercio ha emitido un decreto para establecer una nueva división especializada en temas de comercio desleal y salvaguardia, no ha habido suficiente presión de la comunidad empresarial para su creación. La administración de estos temas continúa a cargo de la División Legal y el Departamento de Economía de este Ministerio.

## **Lecciones**

Tanto en Costa Rica como en Chile, el elemento más importante para explicar el motivo de la escasa utilización del antidumping y las acciones de salvaguardia es que la comunidad empresarial es un socio activo en la nueva estrategia económica (acá también la excepción son los productos agrícolas sensibles que permanecen altamente protegidos). En este contexto, el gobierno es capaz de disponer una política industrial estrictamente disciplinada. Una industria que activamente intenta alcanzar los niveles internacionales de productividad y calidad de productos será apoyada, una industria que busca protección de la competencia internacional, no. También son importantes los antecedentes de una buena gestión macroeconómica del gobierno. El tipo de cambio real ha sido estable, la tasa de inflación baja. No ha habido desafío en Costa Rica para enfrentar los problemas de la macroeconomía con herramientas de la microeconomía.

***Antidumping y medidas de salvaguardia en la economía política de liberalización: El caso de México,***  
**Luz Elena Reyes de la Torre y Jorge G. González**

La creación de instrumentos de defensa comercial fue parte del acuerdo entre el gobierno mexicano y la industria con el objetivo de obtener su apoyo para abrir la economía a la competencia internacional. Al mismo tiempo, el gobierno reconoció que debían ser cuidadosos para asegurarse que el “monstruo” de la defensa comercial permaneciera encadenado al servicio del programa de liberalización —y no tomara un impulso desmedido.

Existía el riesgo de que esto sucediera. El objetivo del antidumping, por lo menos retóricamente, es separar la competencia internacional leal de la desleal. Sin embargo, el gobierno era consciente de que el instrumento estaba contaminado por el uso proteccionista en importantes países, por lo tanto era reacio a implementar ciertos procedimientos sin cuestionamientos, como lo habían hecho los usuarios tradicionales.

El caso mexicano explica cómo el gobierno desarrolló técnicas operativas para separar la competencia indeseable de aquella que cumplía con los objetivos de su política: beneficiar a los consumidores y estimular la eficiencia de la economía. Las normas de tolerancia de la OMC sobre las restricciones a la importación son más generosas que el concepto que según el gobierno cumplía con el interés económico nacional.

El caso de México demuestra la necesidad de contar con capacidad técnica para operar las defensas comerciales correctamente. También señala la necesidad de un hábil manejo político: tomar una “acción de emergencia” sobre la cual se refuerza el apoyo político para implementar la liberalización sin permitir que esa acción cambie la tendencia central del sistema —y asegurar que una excepción fuera sólo una excepción.

## **Competencia internacional normal versus irregular**

Existen dos ejemplos que ilustran de qué modo el gobierno de México ha logrado distinguir entre la competencia internacional normal y la competencia desleal o distorsionada.

La Diyodohidroxiquinoleína (se abrevia “diyodo”) es uno de los componentes de un medicamento importante en México. Sólo se produce en México, Alemania y la India. El productor mexicano que presentó un caso de antidumping contra el productor indio es una empresa afiliada al productor alemán.

El mercado indio estaba en ese momento muy protegido. El precio del “mercado interno” era, por lo tanto, considerablemente más alto que el precio internacional normal—el precio que el gobierno mexicano consideraba adecuado para distinguir la competencia internacional normal del dumping—. Su decisión fue, por lo tanto, imponer un derecho de 4.09 dólares estadounidenses/kilo en vez del margen de dumping total de \$15,56/kilo. El gobierno, en su investigación, concluyó que un derecho igual al margen de dumping total colocaría al proveedor indio fuera del mercado mexicano y eliminaría la competencia. En estas situaciones México aplica la norma del derecho menor.

Otro ejemplo: en una investigación de importaciones de papel bond, el gobierno decidió que los proveedores acusados de dumping utilizaban este recurso para alcanzar el precio fijado por proveedores más eficientes. El gobierno no impuso derecho antidumping y decidió que el daño sufrido por los productores mexicanos era la resultante de la competencia internacional normal más que de un caso de dumping.

En el siguiente cuadro, al caso del diyodo le correspondería la segunda fila y al papel bond la tercera. Sólo en la primera situación de las tres, el gobierno mexicano aplicaría un derecho antidumping.

Comparación de Precios	Nivel de Derechos
1 Valor Normal = Precio intl > Precio de exportación	Derecho = Margen de dumping
2 Valor Normal > Precio intl > Precio de exportación	Derecho = Diferencia entre el precio de exportación y el precio internacional
3 Precio de exportación = Precio intl < Valor normal	Sin derecho antidumping - el daño (si se probara) proviene de la competencia internacional normal.

## Medidas de emergencia

A mediados de 1993, el gobierno se encontraba atravesando una etapa crítica del programa de liberalización. Las negociaciones del NAFTA —que, aparentemente, habían finalizado en 1992— se retomaron a principios de 1993 debido a la insistencia del nuevo gobierno de EE.UU. (del presidente Bill Clinton) para incluir acuerdos paralelos sobre trabajo y medio ambiente. El gobierno de México debía mantener el consenso nacional necesario para completar la negociación del tratado y lograr la aprobación del Congreso.

Para entonces, las barreras comerciales mexicanas habían sido reducidas en forma notoria y la inflación había provocado una apreciación del 30 por ciento del tipo de cambio real. Las importaciones en 1992 **quintuplicaron** las cifras de 1987, un aumento de más del 30 por ciento anual. La industria presionaba duramente al gobierno para que mantuviera su promesa de aplicar medidas antidumping para proveerle el alivio necesario en esa situación de emergencia. La falta de respuesta por parte del gobierno podía poner en riesgo la credibilidad del sistema de protección contingente y, también, el programa de liberalización que estaba en marcha.

El mayor foco de presión provenía de la industria del acero de México que conocía los procedimientos antidumping, al haber sido el blanco de las medidas de EE.UU. y Europa en varias oportunidades. La industria presentó un paquete de solicitudes que cubrían casi todos los productos básicos y los países proveedores. El gobierno, sin embargo, era reacio a actuar sobre esas solicitudes. El uso del antidumping por el gobierno de EE.UU. para proteger a la industria del acero había jugado un papel preponderante, ya que fue capturado como instrumento para ejercer el proteccionismo. Además, el aumento de los precios del acero sería una carga sobre las industrias usuarias y los exportadores.

Al mismo tiempo, los productores de un amplio espectro de bienes finales —que incluía vestimenta, juguetes, calzado, artefactos eléctricos— avanzaron con intensos reclamos

por importaciones a precios bajos, especialmente provenientes de China. Estos productores, sin embargo, estaban muy poco organizados y no conocían los procedimientos antidumping.

La estrategia del gobierno incluyó una acción inmediata sobre una serie de bienes finales provenientes de China: tan pronto como el gobierno inició por su cuenta las investigaciones sobre 3.000 renglones arancelarios, implementó derechos preliminares cuyo rango variaba entre el 129 por ciento, a más del 1.000 por ciento. (Habría sido casi imposible para los productores presentar un paquete de solicitudes en forma conjunta, o les habría llevado mucho tiempo, ya que parte de la disciplina que el gobierno había incluido en sus normas antidumping eran estrictas disposiciones sobre la información requerida de cada uno de los casos.) La cobertura de los productos fue cuidadosamente seleccionada para excluir la aplicación de derechos sobre los utilizados como insumos por los productores mexicanos. Además, China no era en ese momento parte contractual del GATT, por lo tanto no existía el riesgo de que los derechos de México violaran sus compromisos internacionales.

Contrariamente a la acción inmediata sobre el paquete de bienes finales, el gobierno demoró la acción de las solicitudes de la industria del acero. Mientras que la mayoría de las investigaciones se abrieron en 1993, las medidas que se aplicaron datan de fines de 1995. En el intervalo, el gobierno examinó cuidadosamente cómo expandir la producción mexicana con un aumento mínimo del costo para los usuarios. También creó un sistema de “certificados de uso final” para eximir a los insumos esenciales de derechos y asegurar, al mismo tiempo, que esos productos no sustituyeran a los productos que México podría proveer. Los derechos fueron mucho más bajos que los aplicados a los bienes finales, la mayoría del orden del 30 al 50 por ciento ad valorem.

Las 83 iniciaciones de México en 1993 fueron más numerosas que las de cualquier otro país. Sin embargo, posteriormente a que la devaluación del peso, en diciembre de 1994, aliviara la presión para la utilización de medidas de defensa



comercial, México promedió 8 iniciaciones por año, comparado con las 37 de India. La acción de emergencia fue, en realidad, sólo una excepción. (Los datos corresponden a 1995 - junio de 2004.)

## **Lecciones**

La creación y el uso de los instrumentos de protección contingente ha sido una parte fundamental para el establecimiento de la nueva economía —abierta— de México. Al comienzo del proceso de liberalización, el gobierno le prometió a la industria brindarle alivio de la competencia desleal con el objetivo de que la industria mexicana compitiera en el mundo de la mejor manera posible. La unidad administrativa y los procedimientos establecidos en México demuestran cómo el buen sentido de esta promesa se pudo traducir en una acción sólida, imparcial y profesional. La experiencia mexicana demuestra que el manejo adecuado de las políticas requiere algo más que habilidad técnica. La agudeza política necesaria para decidir cuándo enfatizar en los temas técnicos y cuándo no hacerlo fue fundamental.

### ***Los mecanismos antidumping y salvaguardias en Perú,* Richard Webb, Josefina Camminati, y Raúl León Thorne**

Perú comenzó sus recientes reformas económicas enfrentando una crisis económica y política especialmente severa. La inflación alcanzó los tres dígitos, la producción nacional se había reducido drásticamente. El colapso de ingresos tributarios causó una fuerte reducción de los servicios públicos, incluyendo los juzgados, escuelas y la policía. El aumento del terrorismo de los grupos Sendero Luminoso y Tupac Amará colaboró con el deterioro del orden público. El sistema de tipo de cambio múltiple, junto con tasas arancelarias altas y distorsionadas, crearon tasas efectivas de protección superiores al 250 por ciento para algunos sectores, y tasas negativas para otros. La prohibición de las importaciones se aplicó a 540 ren-

glones arancelarios, que abarcaban casi una cuarta parte de la producción nacional y otros 534 renglones estaban sujetos a restricciones cuantitativas.

Las reformas comerciales que comenzaron con posterioridad a la asunción del presidente Alberto Fujimori eran, en varios aspectos, muy diferentes de las reformas anteriores. En la campaña presidencial de 1990, el mensaje liberal —principalmente del candidato que perdió las elecciones, Mario Vargas Llosa— ya no fue considerado una afrenta a los intereses comerciales. La liberalización fue ampliamente aceptada por el público como una manera de avanzar, no simplemente como un medio desesperado de enfrentar una crisis económica. (Fujimori no había hecho campaña basándose en una plataforma liberal, pero su percepción práctica de la situación de emergencia lo llevó a adoptar políticas liberales.)

El gobierno quería esta vez hacer más que sólo eliminar las restricciones existentes. Quería institucionalizar las decisiones de política comercial, instalar criterios técnicos y un sistema de evaluación unificada para las solicitudes de protección. Anteriormente, las decisiones sobre tasas arancelarias, niveles de restricciones cuantitativas, prohibiciones a la importación y las empresas que recibían exenciones arancelarias, habían sido tomadas por funcionarios sectoriales que operaban con una discrecionalidad casi completa. La falta de estructura generó incertidumbre comercial y permitió un alto nivel de interferencia política.

## **Reforma institucional, INDECOPI**

La pieza central de la reforma institucional fue el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, INDECOPI. El INDECOPI se creó en 1993 para administrar las nuevas normas económicas y defender en forma activa, el sistema de mercado contra las erosiones políticas causadas por el lobby de ciertos sectores que habían socavado las reformas anteriores.

El INDECOPI está encabezado por un presidente y una Junta Ejecutiva que son designados por el Presidente de la República. El trabajo del INDECOPI lo realizan siete Comisiones, independientes entre sí, cuyos miembros son nombrados por la Junta Ejecutiva. Las reglamentaciones requieren que cada miembro sea un técnico experto en el campo específico de su Comisión. Cada Comisión es asistida por una Secretaría Técnica.

## **El papel de las Comisiones del INDECOPI**

Las Comisiones son los órganos públicos de mayor importancia para el mantenimiento de una economía de mercado competitiva en Perú. La Comisión de Estándares Técnicos, por ejemplo, es responsable de mantener los sistemas de estándares pero, también, de asegurar que las empresas no los utilicen para disminuir la competencia.

Cuando el INDECOPI se creó, la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios, CDS, que fue establecida en 1991, pasó a ser parte integrante del mismo. Cuando se estableció la CDS, incorporó los requerimientos de los códigos del GATT pertinentes y los acuerdos de la Ronda de Uruguay a sus criterios y procedimientos.

La CDS es el organismo de investigación y decisión en temas de antidumping y derechos compensatorios. Sin embargo, en cuestiones de salvaguardia conduce la investigación, pero la decisión la toma la Comisión Multisectorial, compuesta por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Industria y el Ministerio de Producción, para el sector que solicitó la realización de la investigación.

Las diferencias entre los procedimientos de las acciones de antidumping y salvaguardia reflejan las diferencias de los principios económicos que caracterizan a cada uno de estos instrumentos. El dumping y las subvenciones se consideran prácticas que crean distorsiones que deben ser evaluadas con criterios técnicos. Dentro del contexto de la filosofía econó-

mica del sistema, una distorsión debe ser corregida —ya que crea desigualdad entre los costos/beneficios privados versus los sociales—. Por el contrario, una acción de salvaguardia responde a una situación política. El análisis técnico es necesario para medir el alcance del daño y para asegurar que el mismo es consecuencia de la competencia de las importaciones. Sin embargo, la decisión debe equilibrar la importancia de los diversos efectos que la acción propuesta causará sobre los consumidores, la producción, el empleo, etc. no sólo en el sector que solicitó la protección, sino también en otros sectores, en otras dimensiones del interés nacional, por ejemplo: la factibilidad de las políticas de apertura. Una industria que solicita alivio mediante una medida de salvaguardia, no sólo debe documentar un aumento de las importaciones y el daño posterior, sino que también debe presentar (a) un plan de ajuste y (b) un informe económico que cuantifique el impacto de la medida solicitada sobre los consumidores finales e intermedios y el interés público.

## **Resultados**

La CDS y las otras Comisiones del INDECOPI han brindado un ejemplo de como las decisiones públicas se pueden tomar de un modo transparente, de acuerdo con criterios objetivos y publicados. A diferencia de la burocracia tradicional, estas comisiones se han ganado la confianza del público sobre la base de la calidad y transparencia con que ejercen sus tareas, y la interpretación y respuesta de las inquietudes del público para el que trabajan. Los medios públicos de comunicación jugaron un papel importante, publicando decisiones de la Comisión que favorecían a los consumidores, como así también sus esfuerzos para facilitar las operaciones de pequeñas empresas.

En cuanto a la CDS en particular, en los primeros años estableció un patrón de procedimiento disciplinado. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, en el período 1993-2000, la CDS impuso un promedio de sólo 1,4 medidas antidumping

por año. Además, los estándares para el contenido de las solicitudes mantuvieron relativamente bajo el número de investigaciones.

### Resultados de las Investigaciones Antidumping 1993 - junio 2004

	1993-2000	2001-junio 2004
Investigaciones Completas (número)	32	25
Medidas Restrictivas (número)	11	18
Finalizadas sin Medidas Restrictivas (número)	21	4
Porcentaje de Medidas Restrictivas por Investigaciones Completas	34	82
Medidas Definitivas por Año (número)	1,4	4,5

En 2001, con la asunción de Alejandro Toledo (y ya durante el gobierno provisional de Valentín Paniagua en 2000), el lobby industrial se esforzó por identificar la eliminación de restricciones a la importación entre los excesos del gobierno de Fujimori y desacreditar la “línea dura” del enfoque técnico e independiente en la determinación de la política comercial, que representaban el INDECOPI y la CDS.

Una solicitud de salvaguardia por cuenta del sector textil/vestimenta se convirtió en un símbolo importante de presión. Los solicitantes de protección optaron por una solicitud de salvaguardia, ya que les ofrecía una mayor posibilidad de minimizar los datos técnicos, lograr el apoyo del sindicato y ejercer otras presiones políticas. En el debate sobre si se debía proteger a los productores de textiles y vestimenta, el mayor argumento contra la restricción fue el daño que las represalias de China podrían provocar a la economía peruana. Este argumento continúa siendo analizado por las industrias de exportación, los sindicatos y la Embajada de China en Perú. Cuando se terminó de elaborar este informe, en agosto de 2004, el gobierno se inclinaba por cambiar las salvaguardias provi-

sionales contra China (permitidas por los términos de su acceso a la OMC) por salvaguardias generalizadas.

El cambio de gobierno también dio lugar a presiones para reemplazar a los miembros de las Comisiones del INDECOPI. Los nuevos miembros tienen lazos más estrechos con la industria, se han concentrado en la insolvencia resultante de la crisis bancaria de 1997 y han asignado los recursos asociados a temas de reestructuración empresarial. Los temas de estructura de mercado y libre competencia han recibido menos atención.

En lo concerniente a decisiones sobre temas comerciales, las cifras muestran que ha habido un aumento en la proporción y el número de casos con resultados restrictivos. Sin embargo, los números todavía son bajos. Los autores del estudio sobre Perú informan que, aunque las decisiones están actualmente más influenciadas por el sector industrial, la calidad técnica de las investigaciones no se ha perdido.

## **Lecciones**

La lección positiva que sacamos de la experiencia peruana es el ejemplo que brinda una estructura de decisión unificada, independiente y técnicamente orientada. La experiencia de Perú demuestra que una institución así no es impermeable a las presiones políticas; sin embargo, la institución ha mantenido su integridad técnica. Es también importante destacar que ha predominado la idea de una estructura de decisión unificada, más que el enfoque de un sector específico.

No todas las consideraciones “políticas” que han sido parte de las determinaciones de las medidas han tomado un rumbo proteccionista. En el debate para otorgar protección a productores textiles y de vestimenta, el mayor argumento contra la restricción es el daño a la economía peruana que las represalias de los exportadores podrían provocar. Este argumento continúa siendo analizado por las industrias exportadoras, los sindicatos y las embajadas de los países exportadores.

## Alcance y antecedentes de las reformas

Las experiencias de reformas que se analizan comenzaron en períodos de crisis macroeconómica, donde un objetivo importante de las políticas era el de controlar la inflación y restaurar el equilibrio. Las reformas microeconómicas incluían mucho más que la eliminación de las restricciones comerciales. Los sectores más importantes de la economía previamente dominados por las empresas públicas fueron privatizados, las normas para la inversión extranjera se liberalizaron. En muchos países, los códigos legales comerciales y las políticas fueron profundamente revisados, con nuevo énfasis en la creación y mantenimiento de la competencia de los mercados nacionales a través de la apertura comercial.

En lo que respecta a la política comercial, mientras que la aplicación de amplias restricciones a la importación a partir de la segunda mitad del último siglo había promovido cierta diversificación de la producción, también había fomentado la concentración de las estructuras de bienes, precios altos, baja calidad de los productos y pocos incentivos a la modernización.

La liberalización del comercio fue original en cuanto a velocidad, profundidad y alcance. Las licencias de importación y las restricciones cuantitativas fueron eliminadas casi por completo. Las tasas arancelarias aplicadas que habían promediado un 50 por ciento o más en los años 70 y 80, se han reducido un 75% —en Chile y Costa Rica por debajo del 10 por ciento—. Los acuerdos regionales como el Mercosur, la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, han sido mecanismos de liberalización adicional. (Por ejemplo, dos tercios de las importaciones de México provienen de Estados Unidos y por lo tanto, de acuerdo con el NAFTA, están libres de impuestos).

En varios países, los regímenes de protección especial han seguido vigentes para la agricultura, pero los bienes manufacturados sensibles a las importaciones no se excluyeron de la

liberalización. En estos países, no hubo Acuerdo Multi-Fibras, ni pacto especial para textiles/vestimenta.

En las historias de sus economías, los países incluidos en el estudio habían pasado, sin embargo, por varios ciclos de protección y apertura. Aunque es común describir los períodos de protección como períodos de aplicación de la estrategia de sustitución de importaciones, éstos pueden ser descriptos con más precisión como acumulaciones de victorias políticas de los intereses que buscaban protección y subvenciones, no la aplicación coherente de una estrategia económica.<sup>1</sup> Los instrumentos utilizados para el control de las importaciones fueron muchos y diversos: aranceles, sobretasas, valores aduaneros de referencia, límites específicos por empresa de compras externas, prohibiciones a la importación. La aplicación de restricciones se realizó mediante procesos que permitieron una amplia discrecionalidad a los funcionarios del gobierno y frecuentemente las decisiones se tomaban a nivel sectorial. Las salvaguardias y el antidumping —de acuerdo con las definiciones de las normas del GATT/OMC— se utilizaron en pocas ocasiones. Debido a que una mayoría de las líneas arancelarias no estaban consolidadas en el GATT/OMC u otro acuerdo multilateral, la sanción internacional que dichos instrumentos podrían haber requerido, no fue necesaria.

<sup>1</sup> Hace treinta años, Bela Belassa (1971) comenzó la introducción de su contribución innovadora, resaltando que la política de sustitución de importaciones era la razón fundamental para las políticas comerciales de muchos países en desarrollo. También señaló que: “más allá del mérito intrínseco de esta política, eran pocas las ocasiones en que su aplicación había obedecido a un programa de acción constante. Por el contrario, el sistema de protección actual de muchos de los países en desarrollo puede describirse como el resultado histórico de las decisiones que se tomaron en distintos momentos y por diferentes razones. Estas decisiones surgieron en respuesta a circunstancias especiales y han estado frecuentemente condicionadas por las exigencias de grupos con intereses específicos. Por lo general, las autoridades asumieron una actitud permisiva ante los pedidos de protección, sin tener en cuenta el impacto de las medidas aplicadas sobre otras industrias ni la distribución de los recursos en la economía nacional...” (p. XV) (traducción de los autores).



Las reformas de los años 80 y 90 tuvieron lugar a medida que estos países veían las crecientes ventajas de una participación activa en el sistema del GATT/OMC. En la Ronda Uruguay, estos países consolidaron aranceles máximos para la mayoría de las líneas arancelarias, por lo cual ahora, para aumentar un derecho más allá de los niveles consolidados, es necesario que las medidas se encuadren en las reglas del GATT/OMC. Además se concluyó que con el propósito de que este nuevo esfuerzo de liberalización no fuera erosionado, se necesitarían nuevas instituciones que administraran la política comercial. Instituciones que controlaran la aparición de muchos instrumentos y unificaran su aplicación de modo que ayudaran a poner en funcionamiento la lógica económica que permite que la apertura apoye al desarrollo económico. De esta manera, las políticas y las instituciones se fortalecían mutuamente; la necesidad de reformas sugería el valor de una membresía activa en la OMC, que a su vez requería la utilización de los instrumentos aprobados.

Por lo tanto, estas liberalizaciones diferían de las del pasado en más que alcance y profundidad. Un elemento importante era institucionalizar los cambios realizados a través de la aceptación de los límites obligatorios del GATT/OMC, y la adopción de instrumentos de defensa comercial o protección contingente sancionados por éstos.

La creación de mecanismos de defensa comercial fue, con frecuencia, parte del pacto para lograr que la industria aceptara la liberalización. Ésta, considera que estos instrumentos son atractivos, ya que un mecanismo de salvaguardia puede aminsonar el ritmo de la liberalización cuando su impacto se torna especialmente severo. En principio, un mecanismo antidumping permitirá que las industrias nacionales se expongan a la competencia internacional normal pero, al mismo tiempo, estén protegidas de la competencia desleal.

Desde la perspectiva del mantenimiento del ímpetu de la liberalización, estos mecanismos, una vez implementados, debían servir como medios para ajustar y aislar a las presiones que, de otro modo, podrían convertirse en amenazas a gran

escala; debían permitir la posibilidad de dar un paso atrás para poder avanzar dos pasos hacia adelante. En cada país la liberalización provocó aumentos sustanciales de las importaciones, lo que generó la necesidad de mecanismos para controlar esas presiones. De este modo, el mantenimiento de una política comercial económicamente inteligente fue, en gran parte, un tema de control de la presión ejercida mediante la solicitud de excepciones —de protección para una industria en particular— para que éstas fueran sólo excepciones y el proceso de decisión fortaleciera las políticas de liberalización en vez de socavarlas.

Una virtud adicional de estos mecanismos es que contribuían a un cambio de **cultura** en cuanto al control administrativo de las políticas que los líderes de la reforma querían impulsar: de una cultura basada en las relaciones de poder a otra basada en mecanismos unificados, objetivos y transparentes.

Finalmente, los mecanismos de defensa comercial, formarían parte de una nueva estructura reglamentaria, que tenía por objetivo crear un ámbito más competitivo que el anterior.

## **Utilización de las defensas comerciales - Antecedentes generales**

Los mecanismos de defensa comercial son instrumentos que se utilizan para **imponer** restricciones a la importación en vez de eliminarlas. Su creación presenta la posibilidad de un uso excesivo, ¿Se utilizaron tanto que llegaron a revertir en forma sustancial la liberalización?

Los registros de uso de antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias desde 1995 (de acuerdo con los informes de la OMC), se incluyen en las Tablas S-2, S-3 y S-4. Los derechos compensatorios se han utilizado muy poco, desde 1996, los países incluidos en el estudio sólo han impuesto 9 medidas en total. Las acciones de salvaguardia tampoco se aplicaron con frecuencia. En el mismo período, Chile notificó a la OMC la aplicación de 7 medidas de salvaguardia; todas fueron medidas arancelarias a tasas inferiores al 15 por ciento

y estuvieron en vigencia por un período no mayor a 12 meses. Ninguno de los demás países ha aplicado más de 3 medidas de salvaguardia.

Las Tablas S-2A y S-2B enumeran las investigaciones y medidas antidumping que fueron notificadas por los siete países. El antidumping ha sido, en los países incluidos en este trabajo y en los demás miembros de la OMC, el mecanismo utilizado con más frecuencia para controlar las presiones de protección,<sup>2</sup> el uso de salvaguardias dentro de los niveles consolidados por parte de Colombia ante la OMC fue la única excepción.

Varios de los países analizados utilizaron las medidas de defensa comercial en forma intensiva por cortos períodos. Chile, a principios de la década del 80 inició más casos de derechos compensatorios que cualquier otro miembro del GATT, México, en 1993, inició más investigaciones antidumping que ningún otro miembro. Los estudios señalan, sin embargo, que éstas fueron verdaderas “acciones de emergencia”, que se aplicaron en momentos críticos del proceso de liberalización. A través de su uso y otras acciones, los gobiernos pudieron superar esas instancias y, posteriormente, su utilización se redujo radicalmente.

Mientras que en teoría los instrumentos de defensa comercial se refieren a temas comerciales específicos, estos estudios demuestran que un tipo de cambio sobrevaluado crea con frecuencia las condiciones en las que una investigación de salvaguardia o antidumping resulta en una determinación positiva. El estudio de Argentina brinda una demostración explícita.<sup>3</sup> La sobrevaluación del tipo de cambio en Chile y México

<sup>2</sup> Desde 1995, los miembros de la OMC han notificado la aplicación de más de 2.500 investigaciones antidumping comparadas con las 174 de derechos compensatorios y 142 de salvaguardias.

<sup>3</sup> Los estudios econométricos confirman que la coyuntura económica influye sobre el uso del antidumping y otras medidas de defensa comercial. Ver, por ejemplo, Leidy (1997) y Takacs (1981).

se mencionó anteriormente, el estudio de Brasil describe también un incidente en el que la sobrevaluación produjo una fuerte presión de protección de las importaciones. Las experiencias muestran, sin embargo, que cuando el tipo de cambio se ajustó en forma adecuada, el uso de las defensas comerciales se redujo rápidamente.

## La razón fundamental del antidumping

La base fundamental para la imposición del antidumping en los países de Latinoamérica tiende a centrarse en el concepto económico de distorsión. Existe distorsión cuando el precio de un producto no es igual a su costo de producción en un ámbito competitivo. En la ciencia económica moderna, en oposición a la economía mercantilista donde se origina el concepto de dumping, el interés económico nacional (el término usado por los economistas es el de “bienestar económico”) sería mayor si la distorsión no existiera. Por lo tanto, una distorsión justifica la intervención del gobierno en el mercado.

Cuando los gobiernos de Latinoamérica establecieron los procedimientos, eran conscientes a través del análisis de los sistemas de antidumping de los usuarios tradicionales como Estados Unidos y la Unión Europea, que “dumping”, en términos legales —más aún que en teoría—, no identifica las circunstancias en las que la intervención del gobierno fomenta el interés económico nacional. Consecuentemente, la **imposición** del antidumping no debía utilizar el precio del mercado interno del exportador ni el “costo reconstruido”<sup>4</sup> como medida del precio que debía fijarse. Por el contrario, el precio sobre el que se aplicaba la imposición era el precio internacional predominante en los mercados competitivos. Esta interpretación se originó en la promesa que los gobiernos le

<sup>4</sup> Las fórmulas sancionadas por las normas de la OMC para la reconstrucción de costos, permiten declaraciones más generosas de lo que las prácticas comerciales contables usuales determinan.

habían hecho a la industria cuando crearon los mecanismos antidumping; la industria debería ajustarse a la competencia internacional normal pero estaría protegida en situaciones extraordinarias.

La amplitud de las normas de la OMC les permitió a los gobiernos ajustar en dos niveles el desfase entre la teoría sobre la que se basaban las normas multilaterales, y el concepto económico que justificaba la intervención gubernamental. A nivel de la investigación antidumping, las reglas de la OMC permitían en ciertas circunstancias, el uso del “precio de un tercer mercado” como medida del “valor normal”. Un ambiente internacionalmente competitivo podía ser elegido como el “tercer mercado”. La base más general de ajuste es que las normas de la OMC no exigen que un derecho antidumping sea igual al margen de dumping medido. El derecho no puede ser mayor, pero puede ser menor, o incluso cero. Los gobiernos latinoamericanos adoptaron la “norma del derecho menor”, que en teoría dispone que el derecho antidumping fijado no pueda ser mayor que el nivel necesario para eliminar el daño a los productores nacionales.

A pesar de que el derecho menor es descrito a veces como “permitido” por el acuerdo antidumping, como los miembros de la OMC al aceptar el acuerdo no abandonaron su derecho soberano de fijar un arancel menor al margen de dumping, no es necesario que una norma de la OMC “genere” ese derecho. Respetando las normas, un miembro de la OMC puede fijar un derecho antidumping en el nivel que desee determinar con referencia a los criterios que el gobierno considere adecuados —limitados por el “margen de dumping” estimado—. Debido a que las normas para medir el margen de dumping son generosas, una vez que se dispone una determinación positiva, la amplitud para la fijación de la medida definitiva es considerable.

En forma similar, estos países incluyeron en sus procesos de dumping una “cláusula de interés nacional”, que permite que el organismo a cargo decida o modifique la acción, con el objetivo de beneficiar el interés nacional. Se aclara nuevamente que es un “derecho” que no se abandonó al aceptar

las reglas de la OMC. No es un privilegio otorgado por el acuerdo antidumping. Los estudios de los países explican criterios adicionales y límites que los gobiernos incluyeron en sus mecanismos con el propósito de disminuir los impactos proteccionistas.

## **Razón fundamental de las salvaguardias**

A pesar de no haber sido utilizadas con frecuencia, los estudios de los países destacan la existencia de regulaciones sobre salvaguardias. El estudio de Perú brinda un claro ejemplo de la diferencia de filosofía entre las salvaguardias y el antidumping. El antidumping es un tema técnico; una distorsión compromete el bienestar económico (el interés económico nacional) y, por lo tanto, debe ser corregida. Una acción de salvaguardia responde a una situación política. Se necesita el análisis técnico para medir el alcance del daño y para asegurar que resulta de la competencia de las importaciones. La decisión, sin embargo, debería equilibrar la importancia de los distintos efectos que la acción propuesta causará sobre los consumidores, la producción, el empleo, etc., no sólo en el sector que solicitó la protección, sino también en otros sectores. La decisión también debería tener en cuenta otros temas: de qué modo la acción o la falta de acción afectaría la viabilidad del proceso de liberalización, la posibilidad de represalias por parte de los países exportadores. En Perú, una industria que solicita el alivio de una salvaguardia, no sólo debe demostrar un aumento de las importaciones, y el consecuente daño, sino que también debe presentar un plan de ajuste y un informe económico que cuantifique el impacto de la medida requerida sobre los consumidores finales e intermedios y el interés público.

En la práctica, los usuarios más frecuentes de salvaguardias han sido Chile y Colombia. En Chile, el aumento de los derechos a la importación se ha utilizado en ocasiones aisladas para brindar un poco de aire por corto tiempo a las empresas nacionales hostigadas por la competencia de las importaciones. El uso de salvaguardias en Colombia difiere en que, el

instrumento utilizado con más frecuencia, evita los requerimientos de contenido y procedimiento del acuerdo de salvaguardias de la OMC, limitando la acción restrictiva al tope máximo arancelario consolidado.

La experiencia de Argentina también es ilustrativa. La comisión de comercio (Comisión Nacional de Comercio Exterior) rechazó ocho de las primeras solicitudes de salvaguardias recibidas, basándose en el costo al consumidor, y que el solicitante no había presentado un plan de recuperación convincente. Ante esta actitud, la respuesta de los peticionantes de protección fue solicitar alivio mediante las reglamentaciones antidumping. A pesar de que, en teoría, el antidumping se aplica sólo cuando se puede identificar una distorsión económica, sus estándares en la práctica se superponen considerablemente con el estándar de daño de las salvaguardias. Además, al calificar para recibir alivio antidumping, no es necesario que una industria satisfaga los requerimientos de una salvaguardia de brindar un plan de recuperación viable, tampoco se encuentra sujeta a analizar de qué modo la protección que solicita afectará a los consumidores o a la producción de otros sectores. A pesar de ser teóricamente diferentes, el antidumping y las salvaguardias han probado ser, en la práctica, bastante similares. El uso de una o la otra es, en los hechos, un tema de conveniencia administrativa o política, no de los principios económicos de la situación analizada.<sup>5</sup>

## **Organismos directivos**

Mientras que los procesos de protección contingente de cada país tienen como base la capacidad de conducir las investigaciones y llegar a las determinaciones de acuerdo con las normas de la OMC, los acuerdos para decidir la restricción que se debe imponer varían considerablemente. En los casos de

<sup>5</sup> Finger (2002) presenta un análisis general de este tema, tomando como evidencia la evolución del uso de las normas del GATT/OMC como instrumentos de presión a partir de la adopción del GATT.

antidumping, Argentina y Perú, por ejemplo, han creado, principalmente, organismos técnicos. Los factores técnicos, junto con la independencia y las habilidades analíticas de los funcionarios, son de capital importancia. Por otra parte, Brasil encarga la decisión — una vez que se llegó a una determinación técnica— al voto de una junta de revisión, cuyos miembros provienen de un número de ministerios que representan una variedad de intereses. Del mismo modo, Colombia encarga la decisión a un organismo interministerial, presidido por el Presidente de la República.

Chile cuenta con un sistema que controla la aplicación de medidas de protección contingente en varios niveles. En el nivel administrativo, los organismos gubernamentales de interés general dominan la comisión que analiza las determinaciones técnicas y prepara la recomendación de una acción. La comisión está presidida por un funcionario del organismo del gobierno responsable de imponer las políticas relativas a la competencia, la decisión final es del Presidente de la República. A nivel legal, las sobretasas arancelarias sólo pueden aplicarse por el período de un año. En el caso que una restricción aumentara el arancel sobre la tasa consolidada, se requiere la aprobación de las tres cuartas partes de los miembros de la comisión. Además, los consumidores son reconocidos como parte interesada.

No existe factor más importante para el uso disciplinado de la protección contingente, que el amplio apoyo a la filosofía económica de apertura. El tema está claro en cada uno de los países, y los estudios de Chile y Costa Rica, especialmente, señalan la importancia de un apoyo profundo a la filosofía económica de apertura, y al reconocimiento público que tiene una economía competitiva.

Costa Rica no tiene un organismo especializado para conducir las investigaciones de protección contingente. Las mismas son parte del trabajo normal del personal legal y económico del Ministerio de Comercio. El lado positivo de esta disposición, es que el personal con responsabilidades generales podría permanecer más sensible a los intereses económicos generales que el personal especializado. Debido a que el trabajo técnico en una investigación antidumping o de salvaguardia consiste sustan-



cialmente en probar la deslealtad externa y el desplazamiento de la producción nacional por las importaciones, el profesionalismo puede tener un punto de vista pro-proteccionista.<sup>6</sup>

Cabe señalar que Chile y Costa Rica han mantenido una protección relativamente alta para la agricultura, y tienen buenos antecedentes de estabilidad macroeconómica, baja inflación y tipos de cambio estables. No han existido desafíos para enfrentar los problemas macroeconómicos con instrumentos comerciales.

## Fuentes de disciplina

Después del análisis del estudio podemos hacernos nuevamente la pregunta que nos hacíamos al comienzo de la sección. Debido a que las salvaguardias y el antidumping son instrumentos que por su naturaleza generan restricciones a la importación: ¿Cómo impusieron los encargados de las políticas de reforma disciplina en su aplicación? ¿Qué factores ayudaron a promover la aceptación de las decisiones negativas?

El contenido **administrativo** de las normas de la OMC ha realizado una invaluable contribución. Una fuente importante de erosión de las liberalizaciones anteriores era la proliferación de instrumentos, frecuentemente controlados por distintos ministerios, sin unificación ni por proceso ni por criterio. Los ministerios más asociados a los sectores industriales no estaban compensados por ministerios con responsabilidades más generales o por los intereses de los consumidores o usuarios de las importaciones. (En política, los intereses concentrados tienen una ventaja sobre los menos concentrados, esta ventaja se multiplica cuando la toma de decisiones tiene lugar a nivel sectorial.) Las normas de la OMC no sólo apoyan la unificación de procesos y criterios, sino que brindan un modelo para dar a conocer los criterios con objetivi-

<sup>6</sup> Por ejemplo, Boltuck y Litan (1991) incluyen pruebas en su trabajo de los "sesgos" proteccionistas en la administración de las reglamentaciones de EE.UU.

dad, para que las terceras partes puedan participar y tener acceso a la información, para publicar las bases legales y reales de las decisiones. También brindan pautas de objetividad, transparencia y responsabilidad en las decisiones públicas, contribuyendo de esta manera, no sólo a mejorar la política comercial, sino también a cambiar la cultura de control de las políticas.

Una fuente importante de disciplina fue el riguroso estándar para la información que la industria solicitante de protección debe proporcionar al inicio de una investigación, y la evidencia que documente el impacto de la competencia internacional en la industria. Perú impone además un honorario de solicitud que asciende, en la actualidad, a \$925 dólares.

Nuevamente, la efectividad —es decir, la continuación de la liberalización—, ha sido un tema relacionado con la aplicación sensata de las normas así como de su contenido. En México, la industria del acero conocía los instrumentos basados en las normas de la OMC, ya que había sido parte de acciones aplicadas por Estados Unidos y la Unión Europea contra sus exportaciones. Otros sectores consideraron que las demandas administrativas eran muy exigentes. Cuando la supervivencia del programa de liberalización dependía de una acción, el gobierno mexicano inició por su cuenta las investigaciones que involucraban a pequeños productores de juguetes, vestimenta y otros productos de consumo. La combinación de estrictos requerimientos de información y la decisión del gobierno de iniciar las investigaciones por su cuenta, brindaron un valioso grado de discrecionalidad. Al mismo tiempo, el gobierno utilizó la discrecionalidad en sus reglamentaciones para ganar tiempo e investigar los reclamos de la industria del acero y diseñar mecanismos específicos para incluir los intereses de los usuarios.

En Colombia, las industrias del acero, productos químicos y petroquímicos se adaptaron rápidamente a las exigencias de información del sistema de defensa comercial basados en las normas de la OMC. Los sectores compuestos por empresas más pequeñas, sin embargo, consideraron que los requerimientos eran gravosos y convencieron al gobierno de crear mecanismos de defensa alternativos. Los aranceles máxi-

mos consolidados por Colombia en la OMC disciplinan el uso de estos instrumentos. La adopción de un mecanismo unificado como instrumento alternativo es otra fuente de disciplina.

Además del costo de demostrar que los estándares se han alcanzado, el análisis de la experiencia en otros países ha demostrado que los estándares requeridos por los acuerdos de la OMC sobre salvaguardias y antidumping son generosos al determinar si los solicitantes merecen protección. Conscientes de ello, los países latinoamericanos adoptaron por su cuenta normas adicionales para disminuir acciones proteccionistas, por ejemplo: la norma del derecho menor. Las experiencias latinoamericanas confirman que los criterios de dumping/daño exigidos por las normas de la OMC son demasiado generosos. Con el objeto de limitar el número y grado de restricciones, los gobiernos, con frecuencia, hicieron uso de la autoridad discrecional que conservaban.<sup>7</sup>

En vez de que las normas de la OMC aumentaran el rédito político que los gobiernos podían usar para justificar decisiones negativas, los gobiernos tuvieron que usar capital político ganado en otras circunstancias, para explicar por qué motivo no se le otorgaba protección a un solicitante, aunque las normas indicaran que lo merecía.

## **Recomendaciones sobre las normas de la OMC**

El trabajo presentado en este libro señala que las normas de la OMC sobre salvaguardias y antidumping han demostrado ser fundamentales. También han sido indispensables el coraje y la habilidad de los encargados de aplicar las políticas para implementar la vasta liberalización que tuvo lugar en la política comercial de Latinoamérica a fines del siglo pasado.

En esta sección final nos preguntamos si las normas de la

<sup>7</sup> Los países le otorgaron más importancia a la discrecionalidad que conservaban y a los procesos políticos que a las determinaciones técnicas. Por ejemplo, esta situación se evidenció en muchas medidas que fueron menores a los márgenes de dumping. Sin embargo, fueron muy pocos los casos con determinaciones afirmativas, en que no se aplicaron restricciones.

OMC podrían haber sido aún más útiles, podrían haber acompañado más la liberalización que estos países pretendían lograr. Para que sean efectivas, el encargado de administrar las políticas debe conocer los aspectos técnicos, pero los estudios presentados en este libro indican que el uso efectivo de las salvaguardias y el antidumping es tanto un arte como una ciencia. En el área de economía política, en la cual “cumplir con las reglas” se ha enfatizado demasiado, nos remitiremos a realizar observaciones generales; dejamos el diseño de las propuestas negociadoras a las personas con experiencia en este tipo de trabajo.

En lo concerniente al modo en que las normas internacionales podrían darle forma a los procesos internos a través de los cuales los gobiernos toman decisiones para **imponer** protección, se podrían identificar dos objetivos:

Desde una perspectiva idealista quizás, se podría esperar que guiaran al país a identificar las intervenciones que agregan más al interés económico nacional de lo que le quitan. La eliminación de las distorsiones, en teoría, nace de esta perspectiva.

Las experiencias consideradas demuestran, sin embargo, que hay instancias en las que otras consideraciones hacen posible evitar lo que podría ser una intervención comercial económicamente errónea. En esas situaciones, las buenas políticas se convierten en un tema más pragmático, un tema de controlar las intervenciones para mantener el ímpetu de la liberalización, para fortalecer la decisión de evitar, en vez de imponer esas restricciones en el futuro.

El primer objetivo es: intervenciones económicamente correctas contra intervenciones económicamente incorrectas; el segundo es —pragmáticamente hablando y a largo plazo— menos intervenciones en vez de más. Éste también se refiere a la forma en que las intervenciones a corto plazo minimizarán la oposición a la liberalización en el largo plazo.

### ***Las reglas son demasiado generosas***

Mientras que la dimensión administrativa de las normas ha sido sustentadora de la liberalización, su contenido eco-

nómico, no tanto. Un tema clave que surge de las experiencias que hemos estudiado es que las normas de la OMC sobre salvaguardias y antidumping son demasiado generosas con respecto a los dos objetivos mencionados anteriormente. Mientras que el antidumping, en teoría, se aplica en casos de intervenciones con sentido económico, las pautas de la OMC, en realidad, permiten restricciones que representan una protección ordinaria. Conscientes de esta situación, los gobiernos de Latinoamérica intentaron que el concepto de distorsión fuera operacional. Hablando en términos cualitativos, este concepto los ayudaría a separar las intervenciones comerciales con buenos principios económicos, de las intervenciones con malos principios económicos. El hecho de respetar el concepto de distorsión, también reduciría el número de casos con medidas. Al mismo tiempo, los gobiernos introdujeron las normas del “derecho menor” y cláusulas de interés nacional; bases adicionales para disminuir o evitar el impacto de las medidas en instancias en las que las normas de la OMC permitían restricciones.

Los mecanismos de salvaguardia que los gobiernos establecieron también incluían disciplinas no obligatorias de acuerdo con las normas de la OMC. Las normas de salvaguardia de la OMC sólo requieren una investigación y determinación de daño a partir de las importaciones; del costo que la competencia de las importaciones impone a los productores nacionales. No requieren que los beneficios para los usuarios industriales y para los consumidores se tengan en cuenta. Con el objetivo de alcanzar decisiones sobre salvaguardias económicamente inteligentes, los gobiernos latinoamericanos complementaron sus procesos de salvaguardia con requerimientos de un plan de ajuste y un informe económico (en el caso de Perú) que cuantifica el impacto de la restricción requerida sobre los usuarios intermedios y consumidores finales. El fundamento de la primera de estas decisiones es asegurar que la industria protegida sea eventualmente viable en una economía abierta, y no sea una carga a largo plazo para el resto de la economía. El fundamento de la segunda es que las importaciones que son

un inconveniente para algunos intereses internos brindan beneficios para otros intereses internos: insumos a bajo precio y de última generación para productores nacionales, bienes finales para los consumidores.

### ***Superando los conflictos creados por el contenido económico de las normas***

La excesiva generosidad del contenido económico de las normas de la OMC lleva a dos puntos de conflicto entre éstas y el objetivo de defender la liberalización:

- La base en que se sustentan las solicitudes de protección tiene el peso de la obligación internacional, mientras que los límites que los gobiernos incluyeron en sus reglamentaciones no lo tienen.
- Se supone que el análisis técnico —en términos políticos— funcione a favor de la liberalización, sin embargo, sus principios económicos sólo requieren documentar los costos que la liberalización impone a algunos intereses internos.

La experiencia latinoamericana sugiere un modo directo para superar estos conflictos: la identificación obligatoria del impacto sobre los usuarios/consumidores así como el impacto sobre los productores nacionales. El proceso político preguntaría:

### ***Internamente, ¿quién se beneficia y quién se perjudica con la restricción a las importaciones? ¿Por cuánto?***

Los aspectos técnicos serían simples: reconocer a los usuarios/consumidores internos como “partes interesadas;” requerir que la investigación determine el impacto sobre ellos de la restricción propuesta en paralelo a la determinación de “daño” ocasionado por las importaciones sobre el solicitante de protección. El impacto de la restricción sobre los usuarios/consumidores se mediría en las mismas dimensiones que el daño —empleos perdidos debido a costos más altos, menos ganan-

cias— la métrica estándar del impacto. Las normas existentes sobre procedimientos se aplicarían a la investigación de los costos de protección del mismo modo que los beneficios. Todos los intereses deberían considerarse del mismo modo, en cuanto al proceso y al concepto.

Aun en las instancias en que la decisión es restringir las importaciones, el proceso pondría de manifiesto el razonamiento detrás de la liberalización, los beneficios de la apertura. Los límites que los gobiernos latinoamericanos impusieron al uso de las medidas de defensa comercial hubieran sido más efectivos contra las presiones internas de protección, si las razones para minimizar su uso hubieran estado respaldadas por las normas internacionales.<sup>8</sup>

Más allá del hecho de tener sentido económico, un proceso de salvaguardia diseñado así, estaría políticamente equilibrado. Debería tener en cuenta el impacto del comercio en todos los intereses del país: los que se benefician con la liberalización y los que son perjudicados. Este equilibrio no debería ser un tema técnico versus político. Los beneficios al comercio para los intereses de los usuarios serían medidos en los mismos términos comerciales/económicos que los costos para los solicitantes de protección.<sup>9</sup>

Un problema con esta sugerencia es que aumentaría el costo de la investigación, imponiendo costos, tanto sobre las

<sup>8</sup> Técnicamente hablando, la falla de una investigación de daño es que no coloca a todas las partes del interés nacional en un pie de igualdad.

<sup>9</sup> El proceso también se podría revertir si un grupo de usuarios o consumidores pudieran solicitar la eliminación de la restricción a las importaciones sobre la base del costo impuesto. La historia ofrece el ejemplo de un instrumento que se operó de este modo. El artículo 336 de la Ley de Aranceles de EE.UU. de 1930 le dio el poder al Presidente de aumentar o rebajar las tasas arancelarias, basándose en las investigaciones de la Comisión de Comercio Internacional (International Trade Commission), sobre la base del costo de producir el producto en EE.UU. en vez de hacerlo en los países exportadores (el arancel de EE.UU. debía ser igual a la diferencia observada). Durante el período 1931-1941, la Comisión realizó investigaciones sobre 101 productos. Estas investigaciones concluyeron con 29 aumentos de aranceles y 25 rebajas, mientras que en las otras 47 instancias, la tasa no fue modificada.

víctimas potenciales de la restricción, como sobre los potenciales beneficiarios. Sin embargo, si la disciplina sobre el uso se basara en un tratamiento igualitario de los costos de protección y sus beneficios, en vez de basarse en la complejidad de determinar los beneficios, se podría cumplir con los principios económicos sin comprometer la viabilidad de la información desarrollada.

El proceso de costo-beneficio equilibrado tendría que ser aplicado a las investigaciones antidumping y a las de salvaguardia. Sabemos por experiencia que las situaciones en las que se puede aplicar el antidumping o salvaguardias se superponen considerablemente. Como la popularidad del antidumping no se basa en su exclusiva identificación de la situación comercial/económica existente, expandir el alcance del proceso de salvaguardia sólo tendría el efecto de aumentar aún más el uso del antidumping.

La reforma alternativa a modificar las investigaciones para incluir las ganancias provenientes del comercio es una manipulación más profunda de los aspectos técnicos para determinar el dumping o daño. Esa manipulación —ilustrada por las propuestas presentadas en las negociaciones de Doha— no se refiere a relacionar las pautas operacionales en forma más estrecha con los conceptos económicos de dumping (precio desleal) o las externalidades, que son situaciones en las que, en teoría, una intervención comercial brinda una contribución neta al interés económico nacional. Nuestra posición es que las reformas técnicas, tendrán poco impacto en la calidad o cantidad de las restricciones aplicadas a las importaciones. Existen suficientes aspectos técnicos, por lo cual agregar o quitar algunos, no tendrá ningún impacto. Probablemente, resulte inútil pensar o “dar vueltas” sobre el tema.

Para apoyar la liberalización, las normas de la OMC deberían enfatizar la identificación de los beneficios de la liberalización.



Tabla S-1: Tasas arancelarias sobre bienes industriales en países latinoamericanos seleccionados  
(Porcentaje ad valorem, tasas NMF)

País	Año	Promedio Simple	Tasa Mínima	Tasa Máxima
Argentina	2003	15	0	35
Brasil	2003	14	0	35
Chile	2002	7	0	7
Colombia	2002	13	0	35
Costa Rica	2002	6	0	15
México	2003	18	0	35
Perú	2000	13	12	20

Fuente: Base de Datos UNCTAD TRAINS

Tabla S-2A: Iniciaciones Antidumping Notificadas a la OMC, 1995 - junio 2004

<i>Iniciaciones</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	ene.- jun. 2004	Totales:	Por año 1995- j2004	Por año 1995- 2001	Por año 2002- j2004
<i>Argentina</i>	27	22	14	8	23	45	26	14	1	7	187	19,7	23,6	8,8
<i>Brasil</i>	5	18	11	18	16	11	17	8	4	6	114	12,0	13,7	7,2
<i>Chile</i>	4	3	0	2	0	5	0	0	0	0	14	3,1	2,0	0,0
<i>Colombia</i>	4	1	1	6	2	3	6	0	0	0	23	2,4	3,3	0,0
<i>Costa Rica</i>	0	4	1	1	0	0	0	0	0	0	6	0,6	0,9	0,0
<i>México</i>	4	4	6	12	11	7	5	10	14	3	76	8,0	7,0	10,8
<i>Perú</i>	2	7	2	3	8	1	8	12	5	3	51	5,4	4,4	8,0
<i>Estados Unidos</i>	14	22	15	36	47	47	76	35	37	21	350	36,8	36,7	37,2
<i>Comunidad Europea</i>	33	25	41	22	65	32	29	20	7	13	287	30,2	35,3	16,0
<i>Sudáfrica</i>	16	33	23	41	16	21	6	4	8	4	172	18,1	22,3	6,4
<i>India</i>	6	21	13	27	65	41	79	81	46	4	383	40,3	36,0	52,4

Fuente: OMC, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/adp\\_e/adp\\_stattab2\\_e.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_stattab2_e.xls);

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/adp\\_e/adp\\_stattab7\\_e.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_stattab7_e.xls)

WTO Document G/L/707 4 November 2004

Tabla S-2B: Medidas Antidumping Notificadas a la OMC, 1995 - junio 2004

<i>Medidas</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	ene.- jun. 2004	Totales:	Por año 1995- j2004	Por año 1995- 2001	Por año 2002- j2004	<i>Medidas en Vigencia 30 junio 2004</i>
<i>Argentina</i>	13	20	11	12	9	15	15	24	19	1	139	14,6	13,6	17,6	76
<i>Brasil</i>	2	6	2	14	5	9	13	4	2	2	59	6,2	7,3	3,2	54
<i>Chile</i>	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	6	0,6	0,9	0,0	0
<i>Colombia</i>	1	1	1	0	6	2	0	0	0	0	11	1,2	1,6	0,0	0
<i>Costa Rica</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0,1	0,0	0,4	1
<i>México</i>	16	4	7	7	7	7	3	4	7	3	65	6,8	7,3	5,6	58
<i>Perú</i>	2	1	2	0	3	4	1	6	7	4	30	3,2	1,9	6,8	29
<i>Estados Unidos</i>	33	11	20	16	24	32	33	24	12	6	211	22,2	24,1	16,8	293
<i>Comunidad Europea</i>	15	23	23	26	18	41	13	25	3	6	193	20,3	22,7	13,6	165
<i>Sudáfrica</i>	0	8	18	14	35	13	5	15	1	2	111	11,7	13,3	7,2	84
<i>India</i>	7	2	8	22	22	57	38	64	53	6	279	29,4	22,3	49,2	216

Fuente: OMC, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/adp\\_e/adp\\_stattab2\\_e.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_stattab2_e.xls);  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/adp\\_e/adp\\_stattab7\\_e.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_stattab7_e.xls)  
 WTO Document G/L/707 4 November 2004

Tabla S-3: Iniciaciones de Derechos Compensatorios y Medidas 1995 - junio 2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	ene.- jun. 2004	Totales 1995- j2004	Por año 1995- j2004	Por año 1996- j2004
<i>Iniciaciones</i>													
<i>Argentina</i>	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	4	0,4	0,4
<i>Brasil</i>	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0,2	0,2
<i>Chile</i>	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	4	0,4	0,5
<i>Costa Rica</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0,1	
<i>México</i>	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2	0,2	0,2
<i>Perú</i>	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	3	0,3	0,4

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	ene.- jun. 2004	Totales 1995- j2004	Por año 1995- j2004	Por año 1996- j2004	Medidas en vigencia 30 junio 2004
<i>Medidas</i>														
<i>Argentina</i>	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	4	0,4	0,5	3
<i>Brasil</i>	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0,5	0,0	0
<i>Chile</i>	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0,2	0,2	0
<i>Costa Rica</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0,1	0,1	0
<i>México</i>	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0,7	0,0	1
<i>Perú</i>	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	3	0,3	0,2	1

Fuente: OMC: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/scm\\_stattab2\\_e.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_stattab2_e.xls)

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/scm\\_stattab7\\_e.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_stattab7_e.xls)

Document G/L/7119 November 2004

Notas: Colombia no ha iniciado investigaciones de derechos compensatorios. Números comparativos de las medidas en vigencia: Estados Unidos 57, Comunidad Europea 18, Canadá 10.

Tabla S-4: Números de Iniciaciones de Salvaguardia y Otras Acciones de Salvaguardia Notificadas a la OMC de Países Latinoamericanos Seleccionados; 1996 - 18 Octubre 2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1 ene-18 oct. 2004	1995-2000	2001 - 18 oct. 2004	1995 - 18 oct. 2004
<b>ARGENTINA</b>												
Iniciaciones		1	1		1	1			1	3	2	5
Medidas Preliminares						1					1	1
Medidas Definitivas Aplicadas		1			1	1				2	1	3
Decisiones Neg.s/ Medidas Def.												
Probablemente Negativas			1							1		1
En curso									1		1	1
<b>BRASIL</b>												
Iniciaciones	1					1	1			1	2	3
Medidas Preliminares	1						1			1	1	2
Medidas Definitivas Aplicadas	1					1	1			1	2	3
Decisiones Neg.s/ Medidas Def.												
Probablemente Negativas												
En curso												
<b>CHILE</b>												
Iniciaciones				1	4	2	3			5	5	10
Medidas Preliminares				1	2					3		3
Medidas Definitivas Aplicadas				1	1	1	1			2	2	4
Decisiones Neg.s/ Medidas Def.					2	1	2			2	3	5
Probablemente Negativas					1					1		1
En curso												
<b>COLOMBIA</b>												
Iniciaciones				1					1	1	1	2
Medidas Preliminares												
Medidas Definitivas Aplicadas												
Decisiones Neg.s/ Medidas Def.				1						1		1
Probablemente Negativas												
En curso									1		1	1

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1 ene 2004 - 18 oct. 2004	1995-2000	2001-18 oct. 2004	1995 - 18 oct. 2004
<b>COSTA RICA</b>												
Iniciaciones					1					1		1
Medidas Preliminares					1					1		1
Medidas Definitivas Aplicadas												
Decisiones Neg.s/ Medidas Def.												
Probablemente Negativas					1					1		1
En curso												
<b>MEXICO</b>												
Iniciaciones							1				1	1
Medidas Preliminares												
Medidas Definitivas Aplicadas												
Decisiones Neg.s/ Medidas Def.												
Probablemente Negativas							1				1	1
En curso												
<b>PERU</b>												
Iniciaciones									1		1	1
Medidas Preliminares												
Medidas Definitivas Aplicadas												
Decisiones Neg.s/ Medidas Def.												
Probablemente Negativas												
En curso									1		1	1
<b>CIFRAS GLOBALES</b>												
Iniciaciones	1	1	1	2	6	4	5	0	3	11	12	23
Medidas Preliminares	1	0	0	1	3	1	1	0	0	5	2	7
Medidas Definitivas Aplicadas	1	1	0	1	2	3	2	0	0	5	5	10
Decisiones Neg.s/ Medidas Def.	0	0	0	1	2	1	2	0	0	3	3	6
Probablemente Negativas	0	0	1	0	2	0	1	0	0	3	3	4
En curso	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	3

Fuente: Tabulado de la información de la OMC: Informe (Año) del Comité de Salvaguardias al Concejo de Comercio de Mercaderías; para 2000-2004.

Notas: (1) Las acciones son tabuladas en el año en que se inició cada investigación, por ejemplo: si una investigación argentina iniciada en 1997 llevó a una medida definitiva que entró en vigencia en 1998, esa medida definitiva está incluida en la tabulación de 1997, no en la de 1998.

(2) Estos países notificaron cero acciones en 1995, el primer año en que se impuso el requerimiento de notificar a la OMC.

(3) La OMC no informa sobre la notificación de las medidas tomadas o sobre la finalización de varias investigaciones que se han excedido en los plazos para la determinación final. Hemos denominado a estos resultados "Probablemente Negativos."

## Referencias

- Balassa, Bela (1971) *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Boltuck, Richard and Robert Litan, eds. (1991) *Down In the Dumps: Administration of the Unfair Trade Laws*, Brookings.
- Finger, J. Michael (2002) "Safeguards: Making Sense of GATT/WTO Provisions Allowing for Import Restrictions," in Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo and Philip English, eds., *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Washington, DC: World Bank.
- Leidy, Michael (1997). "Macroeconomic Conditions and Pressures for Protection under Antidumping and Countervailing Duty Laws: Empirical Evidence from the US." *IMF Staff Papers*; v. 44, # 1, pp. 132-144.
- Takacs, Wendy (1981). "Pressures for Protectionism: An Empirical Analysis." *Economic Inquiry*; v. 27, 4, pp. 687-693.





# ECONOMIA POLÍTICA DE LAS MEDIDAS ANTIDUMPING Y DE SALVAGUARDIA EN ARGENTINA\*

*Julio J. Nogués y  
Elias Baracat*  
Septiembre 2004  
Versión Preliminar

## I. Introducción

Las estadísticas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) indican que luego de la implementación de las políticas de liberalización comercial a principios de la década

\* Agradecemos los valiosos comentarios aportados por J. Michael Finger para la elaboración del presente trabajo. También enriquecieron este trabajo otros comentarios, especialmente los de Pablo Sanguinetti, Diana Tussie y otros participantes del Seminario sobre: "Uso de Salvaguardias y Antidumping en América Latina" (Buenos Aires, Mayo 24-25, 2004) organizado por el Banco Mundial. Varios funcionarios dedicaron parte de su tiempo para reunirse con los autores y proporcionaron parte de la información estadística utilizada. Ellos fueron: Lic. Guillermo Feldman, Subsecretario de Gestión Comercial Externa; la Sra. Elena Di Vico, Presidente de la CNCE, y la Sra. Valeria Raiteri, Directora Nacional de Competencia Desleal. Por último, expresamos nuestro reconocimiento al trabajo editorial de la Sra. María N. Gondell. No obstante las contribuciones recibidas, los autores son los únicos responsables del contenido y las interpretaciones que se incluyen en el presente trabajo.

del 90, Argentina realizó una cantidad récord de investigaciones antidumping (AD). Esta situación ocasionó las críticas de los medios de comunicación y los economistas profesionales que señalaron una tendencia proteccionista. ¿Es correcta esta interpretación? ¿Hasta qué punto las medidas AD y de salvaguardia (SG) cambiaron las políticas de liberalización comercial?

El presente trabajo demuestra que en la elaboración de las reglamentaciones y la creación del mecanismo institucional que las administraría, Argentina procuró minimizar los riesgos del proteccionismo. Sin embargo, las excesivas y cambiantes circunstancias internas y externas que incluyen el desequilibrio macroeconómico y la gran sobrevaluación del peso tuvieron un impacto importante sobre la cantidad y los resultados de las investigaciones AD. A pesar de que el gobierno intentó utilizar la discrecionalidad de los instrumentos legales para abstenerse de dar respuestas proteccionistas, el peso de las investigaciones, de acuerdo con las recientemente adoptadas normas de la OMC, era reconocer el “derecho” de los solicitantes a la protección en vez de refutarlo.

La enseñanza más importante que se logra de este debate es que la disciplina aplicada al uso de las medidas antidumping y de salvaguardia se quiebra cuando el tipo de cambio se encuentra sobrevaluado; en estas circunstancias, las herramientas de esos instrumentos como la prueba de la existencia de daño pierden su poder para discriminar, para limitar su uso. Si todos sufren un daño grave —como se dará el caso con un tipo de cambio sobrevaluado—, el daño, que es la métrica básica de las medidas comerciales correctivas sancionadas por la OMC, pierde su capacidad de distinguir una industria de la otra y, por lo tanto, su capacidad de limitar su aplicación. En esta situación, las disciplinas inherentes a las normas de la OMC resultaron ser más aparentes que reales.

Para llegar a comprender lo que en efecto sucedió y aprender otras lecciones, este trabajo proporcionará un análisis de las circunstancias cambiantes que ayudan a comprender el

resultado de las investigaciones AD y de SG en Argentina. El siguiente es el diagrama del resto de este capítulo. La Sección II describe brevemente el alcance de las medidas de liberalización comercial que se implementaron a fines de la década del 80 y a principios de los 90, mientras que la Sección III presenta los cambios que se introdujeron específicamente a la legislación AD y de SG.

La Sección IV presenta una descripción de la naturaleza de la importante reforma institucional que fue implementada para administrar la prueba de la existencia de daño sobre una base técnica. La Sección V presenta un análisis del resultado de las investigaciones AD, mientras que la Sección VI presenta un análisis similar respecto de los casos de salvaguardia. Por último, la Sección VII formula las principales lecciones.

## **II. Liberalización comercial y políticas de tipo de cambio**

A partir de 1988-89, Argentina comenzó un amplio programa de reformas y estabilización con el objeto de reducir drásticamente el papel del gobierno en la economía: liberalizar, privatizar, desregular y abrirse a la competencia internacional de mercaderías y flujos de capital. La adopción de instrumentos de política comercial sancionados por la OMC fue una parte significativa —aunque sólo una parte— de este programa. Otros instrumentos que Argentina había utilizado previamente para manejar la presión ejercida por la industria para lograr protección fueron eliminados. El objetivo del gobierno era desarrollar los instrumentos legales para responder a las presiones de la industria que solicitaba “excepciones” al proceso de liberalización comercial que estaba en marcha, pero, al mismo tiempo, confirmar la disciplina aplicada a las restricciones comerciales para asegurar que el impulso de la reforma se mantenía y defendía, en vez de ser compensado como había sucedido en intentos anteriores.

Este programa de liberalización comercial se completó esencialmente durante la primera mitad de los años 90 y, a diferencia de los intentos anteriores, se mantiene en vigencia a pesar de la grave crisis posterior a la devaluación de 2002. A continuación ofrecemos un resumen de algunas circunstancias que a nuestra consideración dieron lugar a las investigaciones AD y de SG, que incluyen: i) los programas unilaterales de liberalización comercial y los del Mercosur, ii) las políticas de tipo de cambio, iii) recesión y desempleo y iv) desempeño del comercio.

### **1. Programa de liberalización comercial**

A partir de fines de la década del 80, las políticas de liberalización comercial provocaron una reducción sustancial de la protección promedio. El Cuadro II 1 brinda información sobre tasas de aranceles advalorem, así como la fracción de renglones arancelarios cubiertos con licencias de importación. Las cifras muestran una protección importante y creciente hasta 1987-1988, y una disminución relativamente acelerada a partir de ese período. En 1989, se dismantelaron por completo las licencias de importación discrecionales y la protección arancelaria promedio se redujo de 39% en 1988, a 18% en 1989. Además de estas políticas unilaterales, en 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción que creó el Mercosur (Mercado Común del Sur). Con algunas excepciones, el establecimiento de un arancel externo común (AEC), y el proceso de liberalización comercial intraregional finalizaron a fines de 1994<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Algunas industrias como las del acero, textiles y calzado se beneficiaron con el período prolongado de dismantelamiento de aranceles que se extendió hasta fines de 1998. El AEC del Mercosur es ajustable (las tasas más altas se aplican a las manufacturas y las más bajas a los combustibles) y la tasa promedio durante los últimos años ha sido aproximadamente del 14% (ALADI 2002).

Cuadro II. 1: Aranceles y licencias de importación advalorem, 1980- 1992

Año	Arancel (%)			Licencias de Importación (%)*
	Máximo	Sobretasa	Promedio	
1980	100	0	25	0
1981	75	0	29	0
1982	55	0	30	4
1983	55	0	30	15
1984	55	0	30	51
1985	55	10	32	52
1986	55	10	39	47
1987	50	15	39	51
1988	50	15	39	32
1989	30	0	18	0
1990	24	0	17	0
1991	35	0	12	0
1992	35	0	12	0

\* Porcentaje de renglones arancelarios cubiertos

Fuente: Nogués, 2001 (p.85).

En cuanto a las políticas de exportación, los cambios más significativos se introdujeron a los derechos a las exportaciones. Argentina, históricamente profundizó su aislamiento imponiendo derechos elevados a las exportaciones de productos agrícolas y sus derivados, donde tiene una fuerte ventaja comparativa. Por ejemplo, a mediados de los años 80 la recaudación de derechos de exportación representó más del 30% de las exportaciones totales. Desde entonces, esas altas tasas impositivas comenzaron a disminuir y, en 1992, la recaudación promedio representaba menos del 2% de las exportaciones<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La política de no aplicar derechos a las exportaciones continuó esencialmente hasta la devaluación de 2002, cuando se restablecieron. A principios de los años 90, las subvenciones financieras otorgadas a las exportaciones

## 2. Políticas de tipo de cambio

En un intento por moderar la inflación, a principios de 1991 el gobierno impuso por ley el régimen de Convertibilidad que unió el peso al dólar a la par. Posteriormente, la entrada de capital que financió la demanda excesiva, junto con la inflación residual, dieron como resultado un peso fuertemente sobrevaluado. A fines de 2001, las expectativas de devaluación que se manifestaban en el nivel del riesgo país aumentaron rápidamente y se produjo una corrida bancaria para retirar los depósitos. Finalmente, a principios de 2002, el régimen de Convertibilidad fue abandonado y se produjo un importante proceso de devaluación (de la Torre et. al. 2003).

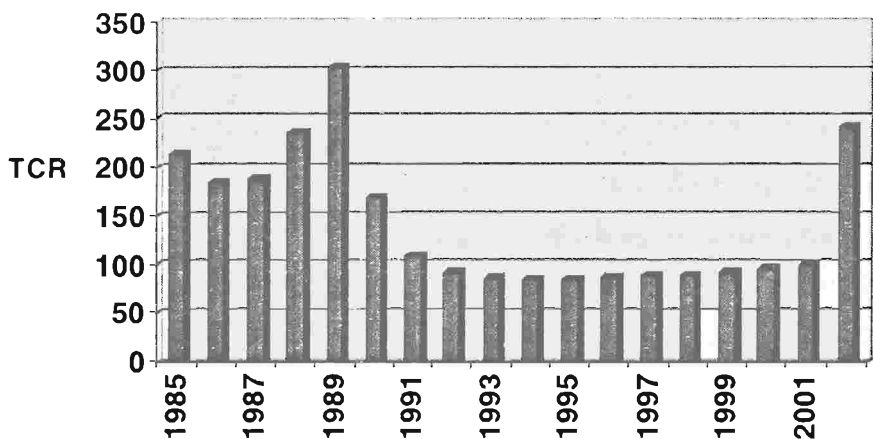
El gráfico II.1 muestra el comportamiento en el tiempo del tipo de cambio real (TCR) comparado con el dólar<sup>3</sup>. Los números indican una fuerte reducción del nivel promedio durante los años de la Convertibilidad desde 1991 hasta 2002. Esta sobrevaluación aumentó los desafíos enfrentados por los productores nacionales para ajustarse al programa de liberalización comercial. Durante la segunda mitad de los años 90, la sobrevaluación también fue un factor que desaceleró el crecimiento e impulsó a las importaciones hasta niveles insostenibles; durante el proceso, el alto nivel de importaciones indicó, a los mecanismos AD y de SG, la continua existencia de daño o daño grave para los productores nacionales.

---

manufactureras no competitivas, también fueron desmanteladas (Nogués 2001). Según se explicará en la próxima sección, este desmantelamiento le permitió a Argentina firmar un acuerdo de compensación de subsidios con EE.UU. con ganancias evidentes para los exportadores nacionales.

<sup>3</sup> El TCR se calcula como el tipo de cambio nominal por el ratio de los índices de costo de vida entre EE.UU. y Argentina.

Gráfico II.1: Tipo de cambio real 1985-2002



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Crecimiento, crisis y desempleo

Además de estas circunstancias negativas, durante la década del 90, Argentina fue sacudida por diversas situaciones externas, que incluyeron: i) el efecto Tequila que comenzó a fines de 1994, ii) la crisis asiática de 1997, iii) el default de Rusia en 1998 y iv) la baja de los precios internacionales de productos primarios en la segunda mitad de los 90. A pesar de estas circunstancias negativas, la economía, en términos generales, pudo manejarse bien y continuó creciendo hasta mediados de 1998. Sin embargo, posteriormente, la economía ingresó en un período prolongado de recesión que se extendió hasta el 2002<sup>4</sup>. Esta re-

<sup>4</sup> A partir de 1990, la economía argentina registró las siguientes tasas de crecimiento (%): 1990: -2,4; 1991: 12,7; 1992: 11,9; 1993: 5,9%; 1994: 5,8; 1995: -2,9; 1996: 5,5; 1997: 8,1; 1998: 3,9; 1999: -3,4; 2000: -0,5; 2001: -4,4; 2002: 10,9 y 2003: 8,4. La devaluación de Brasil a principios de 1999 fue otro factor que redujo el flujo comercial y desaceleró el crecimiento.

cesión fue agravada por la devaluación de Brasil a principios de 1999.

Durante 2001 y en circunstancias críticas, se tomaron ciertas medidas para revertir una situación que ya era irreversible: una importante devaluación. Especialmente, notamos el aumento de los aranceles ad valorem sobre los bienes de consumo del 35%, que es el nivel máximo que Argentina haya alcanzado durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay (RU). Este aumento indica las fuertes presiones ejercidas por las importaciones sobre el régimen comercial incluyendo, como ya veremos, los mecanismos AD y de SG. De todos modos, estas medidas sólo pueden haber atrasado la fuerte devaluación que comenzó a producirse en enero de 2002, y durante ese año la economía colapsó, cuando el PBI cayó un 10,9%.

Con posterioridad a la devaluación, se introdujeron tres importantes cambios de políticas al régimen comercial. Primero, debido a que las importaciones se redujeron rápidamente, los aranceles sobre los bienes de consumo retornaron al nivel del AEC del Mercosur. Segundo, se introdujeron nuevamente altos derechos ajustables a la exportación, una medida destinada a financiar al gobierno en una situación en la que el país había entrado en default de su deuda externa. Finalmente, se extremaron los controles del tipo de cambio. Veremos como la devaluación también estuvo acompañada de una demanda reducida de medidas AD y de SG.

Las altas tasas de desempleo manifiesto que continuaron prevaleciendo fueron otro aspecto importante del escenario macroeconómico. En 1993, y por primera vez en muchos años, la tasa de desempleo superó el nivel del 10% y alcanzó un 20% en 1995; posteriormente, se redujo hasta el 15% aproximadamente, que es su cifra actual.

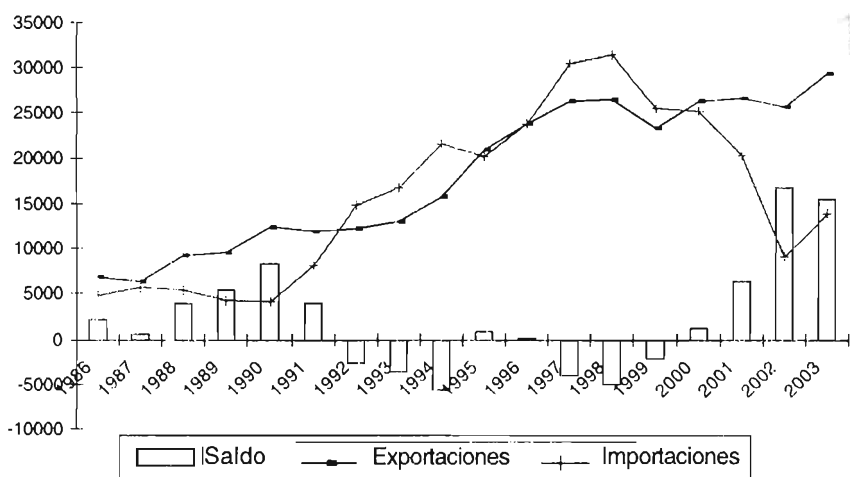
#### **4. Respuesta del comercio**

Las políticas de liberalización se tradujeron en un aumento importante del flujo comercial. El Gráfico II.2 muestra que



las importaciones aumentaron desde menos de cinco mil millones de dólares a fines de los 80 y principios de los 90, a más de \$20 mil millones de dólares en 1994-95, y más de \$30 mil millones de dólares a fines de los 90. Durante el mismo período, las exportaciones aumentaron desde aproximadamente seis mil millones de dólares a más de \$26 mil millones a fines de los 90. No es sorprendente que las importaciones del Mercosur crecieran considerablemente más rápido que las de otros países: entre 1990 y 2001, el monto total de las importaciones creció cinco veces, mientras que las del Mercosur crecieron 6,7 veces. Según se señala más adelante, el crecimiento relativamente acelerado de las importaciones de Brasil muestra una alta demanda de investigaciones AD contra ese origen.

Gráfico II.2: Flujo comercial (millones de U\$S)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

## 5. Resumen

Las políticas de liberalización comercial de la Argentina de principios de los 90 fueron importantes y, junto con otros componentes importantes del programa de reforma, tu-

vieron un papel protagónico en el cambio de las tendencias económicas del país. Hasta 2001-2002, cuando las políticas comerciales fueron sólo parcialmente modificadas, la economía experimentó el período más largo con un régimen comercial abierto que se haya visto en varias décadas. Sin embargo, la fuerte sobrevaluación del peso aceleró las importaciones hasta niveles insostenibles y produjo un daño grave a los productores nacionales; este fenómeno se generalizó y provocó impactos en el resultado de las investigaciones AD (Sección V).

### **III. Reforma de la legislación antidumping y de salvaguardias**

El gabinete económico que asumió a principios de 1991<sup>5</sup> estaba preocupado por el riesgo de que los mecanismos AD y de SG, junto con las pautas de la OMC, pudieran ser capturados por industrias poderosas en detrimento del programa de liberalización comercial<sup>6</sup>. Este gabinete también dedujo que, al salir de un proceso de inflación alta<sup>7</sup>, la competencia de las importaciones jugaría un papel importante en la meta de estabilizar el nivel de precios.

En este marco, la atención de los legisladores estaba centrada en dos temas: el contenido de la legislación AD y de SG y las instituciones que administrarían las nuevas reglamentaciones. En esta sección, abordamos el primero de los temas. Comenzamos con una breve exposición sobre algunos de los factores que estimularon la demanda de “actualización” de la

<sup>5</sup> Ministerio del Dr. Domingo Cavallo.

<sup>6</sup> Una de las diversas oportunidades en las que el ministro Cavallo advirtió sobre el peligro de las medidas AD fue en un discurso que pronunció en abril de 2002; el ministro Cavallo afirmó que: “...detrás de varias de las solicitudes antidumping, hay personas que quisieran retornar a una economía cerrada, y de este modo cada uno de los que vivimos en este país debería pagar precios más altos...”.

<sup>7</sup> El promedio de las tasas de inflación anual en 1989 y 1990 medido por el índice de costo de vida había sido 46,5% y 28% respectivamente. Estos promedios ocultan algunos meses de inflación muy alta/hiperinflación.

legislación AD. Posteriormente, debatimos las fuerzas político-económicas que dieron forma a los contenidos de las reglamentaciones nacionales.

### **1. Presiones externas e internas para reformar la legislación**

Bajo las crecientes presiones competitivas, al programa de liberalización comentado en la sección anterior, le faltaba lo que los grupos nacionales definen como mecanismo “efectivo” para proveer alivio a las industrias que fueran perjudicadas por las importaciones. Aunque a principios de los 90 Argentina ya era miembro del GATT desde hacía varios años, no fue uno de los firmantes de los Códigos de Tokio sobre AD y medidas compensatorias (MC) (GATT 1986). Esta situación creó problemas para las competitivas industrias de exportación e importación. En cuanto a las exportaciones, el problema mayor eran las investigaciones MC iniciadas en Estados Unidos (EE.UU.). La razón era que la legislación de este país no aplicaba la prueba de la existencia de daño a las importaciones de países que no hubieran firmado el Código GATT. En este contexto, las exportaciones subvencionadas de Argentina corrían el riesgo de ser compensadas (Finger y Nogués 1987)<sup>8</sup>. Para eliminar esta fuente de incertidumbre, el gobierno negoció y, en 1991, firmó un acuerdo bilateral por el cual el país debía dismantelar las subvenciones a la exportación y, a su vez, EE.UU. otorgaría los beneficios de la prueba de la existencia de daño<sup>9</sup>.

En cuanto a las importaciones, la conclusión del gobierno fue que las reglamentaciones AD existentes en el Código

<sup>8</sup> En realidad, durante la década del 80, EE.UU. compensó varias importaciones de la Argentina que incluyen: vestimenta de cuero, calzado de cuero, prendas de vestir y textiles, caños de acero, tubos de producción de petróleo, lana, y otros items de acero (Nogués 1991).

<sup>9</sup> El cumplimiento de este acuerdo dio como resultado una reducción importante en el número de casos de compensaciones de EE.UU. contra Argentina.

Aduanero (Ley 22.41<sup>F</sup> de 1981) eran excesivamente proteccionistas y entraban en conflicto con las normas de conducta multilaterales que el gobierno pretendía comenzar a aplicar con el objeto de imponer disciplina. Por ejemplo, de acuerdo con el Código Aduanero (CA), un margen de dumping superior al 15% constituía prueba suficiente para deducir que la industria nacional estaba siendo perjudicada. Los productores nacionales también se quejaban porque las reglamentaciones del CA otorgaban demasiada discrecionalidad y demandaban un instrumento más “efectivo”.

Hasta alrededor de fines de los 80, esta legislación no creó problemas, ya que al provenir de una economía cerrada que se extendió por varias décadas, las medidas antidumping casi no habían sido solicitadas y, por lo tanto, tampoco utilizadas<sup>10</sup>. Esta situación cambió cuando las importaciones comenzaron a crecer rápidamente (Gráfico II.2), y la comunidad empresarial comenzó a ejercer presiones sobre el gobierno para que implementara medidas de ayuda para hacer frente a las importaciones.

## **2. Economía política de la legislación AD y de SG**

Estas deficiencias convencieron al gobierno de que debía actualizar su legislación AD y MC. El primer paso fue la promulgación de la Ley 24.176, en septiembre de 1992, que incorporó los Códigos de la Ronda de Tokio y el Decreto 2.121 de 1994, que incluyó las pautas operativas. El segundo paso fue la creación de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE)<sup>11</sup> también en 1994, que se aborda en la próxima sección.

<sup>10</sup> Algunas medidas AD se implementaron a fines de los 70 y principios de los 80 cuando el peso también estaba fuertemente sobrevaluado. Inicialmente estas medidas se adoptaron mediante la Ley 21.388 “Régimen de Aplicación de Derechos Antidumping, Compensatorios y Móviles” de 1978. Con posterioridad, en 1980, esta Ley pasó a formar parte del CA, por el cual se tramitaron los primeros casos AD de los años 90.

<sup>11</sup> Se expone en la próxima sección.

La elaboración de las pautas operativas para administrar las nuevas investigaciones AD del GATT creó un debate entre el gobierno y un poderoso grupo de industrias que competía con las importaciones. Una vez promulgada la Ley 24.176, el gobierno contrató a un prominente abogado de Washington para que creara reglamentaciones AD relativamente liberales (Horlick 1992). Al mismo tiempo, la Unión Industrial Argentina (UIA), que representa a algunas de las empresas manufactureras más concentradas y protegidas, también le propuso al gobierno reglamentaciones AD (UIA 1992). Algunas de las empresas representadas por la UIA habían sido blanco de las investigaciones de EE.UU. y, por lo tanto, eran conscientes de la naturaleza altamente proteccionista de la legislación AD de ese país.

Finalmente, el Decreto 766/94 que creó la CNCE y el Decreto 2.121/94 indican que el gobierno favoreció la adopción de reglamentaciones *vis à vis* relativamente liberales, que era la alternativa más proteccionista para adoptar reglamentaciones similares a las de EE.UU. respaldadas por la UIA. Los ejemplos de algunos de los elementos más liberales de las reglamentaciones incluían:

**Lesser Duty (Arancel antidumping por debajo del margen):** La legislación argentina ofrece la libertad de aplicar el *lesser duty*, o las medidas AD que se consideren suficientes para eliminar el daño, aun cuando sean inferiores al margen de dumping. El principio del *lesser duty* se estableció por medio del Decreto 766/94 que dispone: “En el análisis y recomendación de las medidas, la Comisión deberá orientarse con el criterio de contrarrestar el daño y deberá evitar la utilización de la normativa con fines proteccionistas...”.

**Tipo de medida:** A diferencia de otros países en los que las medidas AD se expresan como derechos advalorem y deben pagarlos todas las importaciones que provienen de una empresa/país determinado, Argentina determina un valor FOB mínimo de exportación. Si el precio es menor,

se aplican derechos específicos para alcanzar el nivel umbral. Las importaciones con valores FOB superiores al nivel especificado no pagan derechos<sup>12</sup>.

**Metodología prospectiva:** A diferencia de EE.UU., donde las medidas aplicadas son retroactivas, lo cual genera gran incertidumbre comercial a los exportadores (Finger 1993), Argentina aplica las medidas a partir de la fecha en que se publican las decisiones preliminares o finales.

**Duración:** Durante los primeros años posteriores a 1995, las medidas AD se aplicaron asiduamente por dos o tres años.

**Autoridad de competencia:** Los funcionarios del gobierno que están a cargo de las investigaciones antidumping, tienen el derecho de consultar a las autoridades de competencia para evaluar el impacto probable de las medidas AD. Este derecho nunca ha sido ejercido.

**Interés nacional:** Las medidas adoptadas por el ministro de Economía pueden tener en cuenta a "...la política general de comercio y el interés público" (Artículo 30 del Decreto 1.326/98). Este artículo abre la posibilidad de negar las medidas AD a pesar de las determinaciones finales de dumping positivo y de daño. Como se indica a continuación, esta cláusula ha sido utilizada solamente en una oportunidad.

### ***Salvaguardias***

Con anterioridad a la promulgación de la Ley 24.425 que adoptó los acuerdos de la RU, Argentina no había emitido reglamentaciones de salvaguardias de acuerdo con el Artículo XIX del GATT. Nuevamente, el hecho de que el país haya estado cerrado por décadas fue la razón principal para explicar la falta de solicitud de medidas de este instrumento legal.

<sup>12</sup> Argentina, recientemente y en algunos casos, ha comenzado a establecer derechos AD ad valorem.

Otra razón fue que, a diferencia del AD, las exportaciones del país no se habían visto afectadas por medidas de salvaguardia y, por tal motivo, ni la comunidad empresarial ni el gobierno conocían los efectos de ese instrumento. Con posterioridad a la promulgación de la Ley 24.425 en 1994, fueron necesarios dos años aproximadamente antes de que se emitieran las reglamentaciones de salvaguardias por medio del Decreto 1.059 de septiembre de 1996. Por lo tanto, durante los años cruciales, mientras la economía se ajustaba al programa de liberalización comercial, Argentina funcionó sin un régimen formal de salvaguardias. También se debe tener en cuenta que el Mercosur se creó sin un instrumento de salvaguardias y la prohibición de usar esas medidas aún hoy se encuentra en vigencia<sup>13</sup>.

### 3. Resumen

Durante los primeros años de la década del 90, y a pesar de la oposición de algunos grupos de interés, el gobierno pudo promulgar con éxito una legislación AD relativamente liberal. Poco tiempo después del Decreto 2.121/94 que contenía las reglamentaciones que habían sido emitidas, el Congreso aprobó la Ley 24.425 que contiene los “Resultados de las Negociaciones Comerciales de la Ronda de Uruguay” (OMC 1996). Desde entonces, sólo se ha implementado una reforma a las reglamentaciones AD a través del Decreto 1.326/98, que incluyó modificaciones de procedimiento insustanciales. Como se verá en la Sección V, en respuesta a las presiones de la comunidad empresarial, durante 2001 el gobierno elaboró reglamentaciones que repitieron algunas de las peores caracte-

<sup>13</sup> La resistencia a crear un mecanismo de salvaguardias del Mercosur refleja más la posición de Brasil que la de los otros miembros. Durante los primeros años, hubo algunas exenciones provisionales al programa de liberalización intrarregional y algunas industrias también se beneficiaron con períodos de adopción más largos. Sin embargo, estas salvaguardias de transición fueron mayormente ad-hoc.

terísticas de la legislación de EE.UU. Sin embargo, la devaluación primero y el importante crecimiento de 2003 después, redujeron la cantidad de solicitudes de medidas AD y, por lo tanto, las presiones para reformar las reglamentaciones AD que, finalmente, nunca fueron implementadas.

#### **IV. Creación de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE)**

Después de la promulgación de la Ley 24.176 que, como se mencionó anteriormente, adoptó los Códigos de Tokio, el gobierno comenzó a evaluar formas alternativas para aplicar la nueva legislación. El gobierno, convencido de que la disciplina sobre el uso de antidumping debía provenir de la prueba de la existencia de daño, buscó una manera conducente para estructurar/administrar dicha prueba. Luego de estudiar las experiencias de otros países, se dedujo que la realización de la investigación del daño debería ser confiada a una comisión independiente. Esta sección resume la historia del proceso que condujo a tomar esa decisión.

##### **1. El papel del daño**

En ese entonces, una parte importante de las pruebas utilizadas por el gobierno para evaluar la creación de la CNCE fue la conclusión de autores como Finger y Murray (1990) de que los: "...patrones de las solicitudes y de los resultados sugieren fuertemente que el daño a los productores de EE.UU...provocado por la competencia de las importaciones es el contenido de la ley de antidumping y medidas compensatorias...". El hallazgo publicado en éste y otros artículos indicaba claramente que, aunque es relativamente fácil dibujar los números para encontrar un margen positivo de dumping, no es siempre así en el caso del daño, especialmente cuando, como sucede en EE.UU., éste es evaluado por un organismo independiente como la Comisión de Comercio Internacional (CCI). Por ejemplo, estos autores concluye-



ron que de 100 solicitudes que terminaban con una determinación formal, 56 no lograban una orden final de antidumping o derecho compensatorio y 48 de esos casos concluían con una determinación de daño negativa. Este registro fue un elemento central para convencer al gobierno de principios de los 90, que el organismo que pudiera repetir este desempeño agregaría un elemento de restricción a la realización de las investigaciones AD.

## **2. Obstáculos para la creación de un organismo independiente**

Dado que una evaluación técnica del daño fue el argumento más importante que impulsó la creación de la CNCE, dicha decisión también implicó que Argentina adoptara un mecanismo de doble vía: los márgenes de subvención y dumping serían evaluados por la Secretaría de Industria y Comercio<sup>14</sup>, mientras que la existencia de daño sería evaluada por la CNCE.

Cuando el proceso recién comenzaba, se presentó un obstáculo importante para la creación de una oficina independiente. La independencia requería de una ley, pero el gabinete económico llegó a la conclusión de que no era probable que el Congreso la aprobara. También se temía que un debate en el Congreso pudiera socavar y cambiar las reglamentaciones relativamente liberales que se proponía adoptar. Por lo tanto, se creó la CNCE mediante el Decreto Presidencial 766/94, con la firme determinación de proteger los intereses de los consumidores<sup>15</sup>: "...en la administración de los instrumentos de política comercial contra prácticas de comercio desleal y las referidas a las medidas de salvaguardia deben buscarse los máximos niveles de eficiencia y transparencia a fin de asegurar que los precios pagados por los consumidores no excedan

<sup>14</sup> A través de los años, la Secretaría de Industria y Comercio ha cambiado de nombre varias veces, dependiendo de su mandato. Al momento de escribir este artículo, su nombre es: "Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa".

<sup>15</sup> Un Decreto puede ser dejado sin efecto por otro, mientras que la modificación de una Ley requiere de un debate en el Congreso.

los que se hubieran observado bajo condiciones de competencia normal en el mercado internacional”.

Como ya se mencionó, el principal objetivo al crear la CNCE era realizar investigaciones de la existencia de daño con altos estándares técnicos y que sus decisiones fueran obligatorias: cuando se llega a una determinación preliminar o final negativa, la investigación se cierra sin medidas.

### **3. Mecanismo para la toma de decisiones**

Como en el caso de la Secretaría de Industria y Comercio, la CNCE depende del Ministerio de Economía y sus resoluciones se toman por medio de un voto mayoritario de su presidente y cuatro integrantes de la Comisión. Esencialmente, el proceso consta de dos etapas: (1) el personal técnico prepara un informe sobre el daño y (2) la Junta de la CNCE decide si la prueba justifica o no una determinación positiva<sup>16</sup>. Al adoptarse este tipo de mecanismo para la toma de decisiones, el argumento fue que los empresarios, que siempre buscan ganancias, recurrirían a la Comisión con más cuidado que si recurrieran a una persona encargada de tomar decisiones, que está más directamente expuesta a las presiones políticas.

### **4. Personal y presupuesto**

Al crear la CNCE, alcanzar la excelencia técnica era una meta muy importante. Excepto el presidente y los miembros de la Comisión que son designados por razones políticas, la responsabilidad de la elección del personal se delegó en una empresa consultora privada especializada en la contratación de recursos humanos calificados. Los comentarios recibidos acerca de la experiencia indican que esta estrategia ha dado buenos resultados<sup>17</sup>. Las investigaciones de daño se han reali-

<sup>16</sup> El consenso no ha sido el común denominador de estas votaciones.

<sup>17</sup> En cuanto a las reglas de conducta, el Artículo 7 del Decreto 766/94 estipula que los miembros de la Comisión sólo pueden ser despedidos por el

zado con profesionalismo y el registro indica que los países exportadores no han opuesto objeciones serias al trabajo realizado por la CNCE.

Sin embargo, a través de los años, los sucesivos ajustes fiscales han deteriorado los salarios del sector público con implicaciones claramente negativas para los perfiles de empleo. Por ejemplo, comenzando en 2002 y por dos años más, los funcionarios no podían percibir más de \$3.000 pesos o alrededor de \$1.000 dólares por mes; esta medida también se aplicaba al Presidente de la Argentina, al presidente de la CNCE y a sus miembros. Debido a este límite, el sector público ya ha perdido un capital humano valioso y es previsible que este proceso continúe<sup>18</sup>.

## 5. Resumen

Con posterioridad a la promulgación de la Ley 24.172 que adoptó los Códigos de Tokio, el gobierno comenzó a evaluar formas alternativas para implementar la nueva legislación. Por último, se determinó que era importante que un organismo independiente realizara las investigaciones de la existencia de daño para agregar cierto grado de significado económico a las medidas antidumping. La creación de la CNCE tuvo lugar aproximadamente al mismo tiempo que el país adoptó los acuerdos de la Ronda de Uruguay. El tema de interés, por lo tanto, es: ¿Ha sido exitosa en su tarea de discernir cuáles eran los casos que merecían protección y cuáles los que no la merecían?

---

Poder Ejecutivo. También se requiere que los miembros de la Junta y el personal sigan procedimientos de conducta; de hecho, el Decreto 766/94 estipula que la falta de cumplimiento de este requerimiento puede dar lugar al despido del personal involucrado.

<sup>18</sup> Según se indicará en la Sección V, a diferencia de la CNCE, las restricciones al presupuesto han debilitado la capacidad de la Subsecretaría de Gestión Comercial Externa (SGE) para completar investigaciones por dumping con exactitud. Por ejemplo, a la SGE le han faltado recursos para realizar verificaciones de precios insitu.

## **V. Factores determinantes de las solicitudes y resultados de las investigaciones AD**

En las últimas dos secciones se ha argumentado que Argentina aprobó la legislación liberal antidumping y creó una institución técnicamente orientada a realizar las investigaciones de la existencia de daño. Sin embargo, la información estadística indica que, con posterioridad a dichas reformas, hubo un alto número de investigaciones AD y, como veremos, gran parte de las mismas finalizó con determinaciones de daño positivas. ¿Qué falló?

En esta sección se demostrará que, mientras la economía crecía, el mecanismo AD fue capaz de diferenciar entre los solicitantes que las merecían y los que no las merecían. Sin embargo, cuando el sistema se encontró superado por los hechos negativos internos y externos, como la recesión y la fuerte sobrevaluación, un gran número de los informes técnicos de la CNCE indicaron que las importaciones estaban causando daños graves a los productores nacionales; para ese entonces, el mecanismo había perdido gran parte de su capacidad de filtrar las solicitudes.

Para tener un panorama más exacto y poder comprender mejor lo que sucedió, el análisis en esta sección abordará los siguientes temas: 1) el impacto de la determinación política y las coyunturas económicas sobre la demanda de AD, 2) incidencia del país y cobertura de las medidas AD, 3) la sobrevaluación y la incidencia de las determinaciones de la existencia de daño, 4) determinaciones de dumping y medidas AD y 5) las crecientes presiones para repetir un mecanismo antidumping similar al de EE.UU. Esta sección finaliza con un breve resumen, que intenta unificar el desarrollo de esta historia.

### **1. Impacto de la determinación política y las coyunturas económicas**

Entre los últimos años de la década del 80 cuando las medidas de liberalización comercial comenzaron a ser implementadas y 1994, Argentina implementó medidas AD bajo las pautas

del Código Aduanero (CA). De acuerdo con los informes anuales de 1994 y 1995 de la CNCE ([www.mecon.gov.ar/cnce/informes\\_anuales.htm](http://www.mecon.gov.ar/cnce/informes_anuales.htm)), durante esos años, el gobierno recibió 135 solicitudes AD, de las cuales se iniciaron 69 investigaciones y se aplicaron medidas en 19 casos<sup>19</sup>. Estos números indican que la liberalización comercial estuvo acompañada por un importante aumento de la demanda de protección AD pero la determinación política del gobierno continuó a favor de la apertura; éste es un factor que ayuda a explicar por qué sólo el 51% de las investigaciones de las solicitudes terminaron en investigaciones AD<sup>20</sup>.

Como ya se dijo, la estrategia del gobierno durante los primeros años del programa de liberalización comercial fue demorar las decisiones de las investigaciones AD, mientras se completaban las nuevas arquitecturas reglamentarias e institucionales descritas en las Secciones III y IV. Debido a que, de acuerdo con las reglamentaciones del CA que se utilizaron para resolver las primeras solicitudes, no había límite de tiempo para los diferentes pasos de las investigaciones AD, incluyendo el de apertura, el gobierno retuvo importantes niveles de discrecionalidad. El ex ministro Cavallo reiteró frecuentemente que el gobierno sería muy cauto en la utilización de medidas AD, hasta que el nivel de precios se hubiera estabilizado. Se debe recordar que, durante esos días, moderar la inflación era el principal objetivo político y el gobierno consideró que la competencia con las importaciones debía jugar un papel importante para alcanzarlo<sup>21</sup>. De acuerdo con los cálculos de fuentes fidedignas, durante los años de la Convertibilidad, la realización de una investigación antidumping le podía costar a las empresas aproximadamente \$60.000 dólares en honorarios legales. Esta suma estaba, y aún hoy está, muy lejos de las posibilidades económicas de varias pequeñas y medianas empresas.

<sup>19</sup> Durante esos primeros años, algunos casos salientes incluían productos de acero.

<sup>20</sup> Sin embargo, 22 casos adicionales de los 69 que se abrieron entre 1988 y 1994 finalizaron con medidas impuestas después de 1994.

<sup>21</sup> Ver pie de página 6.

Además, durante los primeros años de funcionamiento de la CNCE, la incidencia relativamente alta de determinaciones negativas indicadas a continuación, redujeron probablemente el número de solicitudes “frívolas”. La determinación política a favor de la apertura y una CNCE técnicamente orientada, definieron una atmósfera en la que ex-ante, era muy probable que una solicitud AD terminara con una determinación negativa. Otro factor que redujo la demanda de protección AD era el tiempo y la cantidad de dinero que un solicitante debía abonar para presentar y defender una investigación con poca probabilidad de obtener resultados positivos<sup>22</sup>.

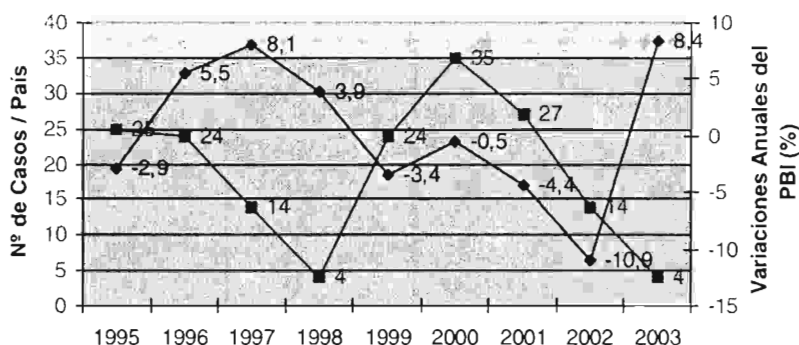
En enero de 1995, la CNCE comenzó a funcionar, y entre 1995 y principios de 2004, se completaron 111 investigaciones o 166, si cada origen se considera como un caso distinto<sup>23</sup>. En esta experiencia relativamente corta, un primer tema a tener en cuenta es el comportamiento cíclico de un número de investigaciones nuevas: las recesiones estaban acompañadas de un creciente número de iniciaciones, mientras que durante los años de crecimiento, este número disminuyó. El Gráfico V.1 muestra que un número relativamente alto de 25 investigaciones se iniciaron durante la crisis de 1995 (efecto Tequila), pero cuando la economía repuntó hasta mediados de 1998, las iniciaciones disminuyeron drásticamente y alcanzaron sólo cuatro casos ese año. Posteriormente, cuatro años consecutivos de crecimiento negativo aumentaron las iniciaciones hasta un promedio de 25 por año, es decir, 79% más alto que el número promedio durante los años de crecimiento de 1996 a 1998<sup>24</sup>. Finalmente, después de la devaluación de principios de 2002 y el fuerte crecimiento de 2003, el número de iniciaciones se redujo a 14 en 2002, y sólo a 4 en 2003.

<sup>22</sup> De acuerdo con fuentes fidedignas, es posible que hasta un 50% de solicitudes potenciales no hayan sido finalmente presentadas.

<sup>23</sup> El Anexo 2 presenta una descripción de los procedimientos administrativos aplicados a las investigaciones AD.

<sup>24</sup> Otros factores que impulsaron el número de investigaciones durante los años de recesión fueron las revisiones de casos anteriores, en los cuales las medidas habían sido generalmente impuestas por dos años y el final del período de implementación gradual del Mercosur a principios de 1999 en el que, como ya se mencionó, no se permiten las salvaguardias.

Gráfico V.1: Iniciaciones de AD y crecimiento del PB (%) 1995-2003



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNCE y del INDEC.

## 2. Ganadores y perdedores del mecanismo AD

El Cuadro V.1 presenta la incidencia de las investigaciones AD por industria solicitante. Como se observa, 1/3 de todos los casos han sido solicitados por productores de acero y productos de acero y otro 13% por industrias químicas. Excepto el equipamiento eléctrico, la incidencia de las investigaciones AD a favor de otras industrias ha sido mucho menor. Según se refiere en la Sección III, una hipótesis que explica la alta incidencia de casos AD solicitados por los productores de acero es que, durante los 80 habían sido blanco de diversas investigaciones, especialmente en el mercado de EE.UU. (Nogués 1991). Consecuentemente, esta industria estaba más alerta que otras acerca del uso de AD con el objeto de obtener ayuda para enfrentar las importaciones<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Ésta es sólo parte de la historia. Como se aprecia en el Anexo 1, la alta incidencia de los casos de acero está representada, no sólo por lo que se conoce como "acero grande" como productos laminados en frío y en caliente, sino también por varias industrias más pequeñas como cerraduras, grifería de baño, etc., que no habían sido incluidas en los ataques AD en los últimos años.

Cuadro V.1: Investigaciones antidumping por industrias solicitantes  
1995-2004

	Número de Investigaciones	Porcentaje de Determinaciones de Daño Positivas*
Acero y Productos de Acero	36	94,4
Productos Químicos	14	42,9
Textiles y Productos Textiles	5	100,0
Plásticos y Productos Plásticos	6	83,3
Equipamiento Eléctrico	9	55,6
Alimentos Procesados	6	33,3
Maquinaria y Equipamiento no Eléctrico	4	75,0
Madera y Productos de Papel	4	75,0
Caucho y Productos de Caucho	3	33,3
Bienes de Consumo Duraderos	11	100,0
Otros	13	76,9
Total	111	76,6

\* Cuando la determinación final es negativa en algunas partes y positiva en otras, se considera un hallazgo positivo. Si se hubiera considerado que los seis casos mixtos eran negativos, el porcentaje de determinaciones positivas habría disminuido de 77% a 70% (ver anexo estadístico en Nogués y Baracat 2005).

Nota: Las determinaciones preliminares de la existencia de daño negativas se consideran como casos negativos y los compromisos como determinaciones positivas. Las estadísticas indican que de los 26 casos negativos, 10 fueron decididos en la etapa preliminar; 15 en la etapa final y uno basándose en el argumento del interés nacional (ver anexo estadístico en Nogués y Baracat 2005).

Fuente: Elaboración propia (basado en el Anexo I de Nogués y Baracat 2005).

La última columna del cuadro presenta el porcentaje de casos con hallazgo de daño positivo. Es importante destacar que, mientras que 94% de los casos de acero finalizaron con una determinación positiva, sólo se dio el mismo resultado en



50% de los casos de productos químicos. Como se observa, 77% de todas las investigaciones terminaron con una determinación de la existencia de daño positiva, una cifra que es más alta que la estimada para otros países, incluyendo EE.UU. (Irwin 2002), y México (François y Niels 2003).

El cuadro V.2 muestra que a nivel país, China y Brasil han sido los más golpeados por las investigaciones AD de Argentina. La incidencia de casos más alta contra Brasil puede explicarse por la liberalización regional en el Mercosur y la ausencia de un mecanismo de salvaguardia para afinar el flujo comercial intrarregional. Esto implica que las medidas de ayuda para enfrentar las importaciones sólo pueden ser provistas por AD o por alguna otra confusa barrera no arancelaria<sup>26</sup>.

**Cuadro V.2: Investigaciones AD de Argentina por país específico; 1995-2004\***

Brasil	31
China	34
Estados Unidos	9
Unión Europea*	42
Otros	50
Total casos/ país	166

\* En este cuadro, cada país específico se considera un caso. Un caso contra la UE se consideró como un solo caso.

Fuente: Elaboración propia (basado en el Anexo 1 de Nogués y Baracat 2005).

El cuadro V.3 presenta dos indicadores de la importancia de AD: el valor de las importaciones cubierto como una parte del total de las importaciones y el valor del consumo aparente afectado como una parte del valor agregado manu-

<sup>26</sup> De acuerdo con los informes anuales de la CNCE, durante 1995-2003, la participación de Brasil en las importaciones cubiertas con medidas AD es de 40%, mientras que la participación de este país en el número de investigaciones AD es de 19% (Cuadro V.2).

facturado<sup>27</sup>. Como en otros estudios, el primer indicador muestra valores relativamente bajos, pero esto no es sorprendente, dado que el objetivo de las medidas AD es precisamente, reducir las importaciones. Sin embargo, el rápido aumento de la tendencia desde 1995 evidencia que el sistema AD se está acercando a las necesidades de los solicitantes.

El segundo indicador capta mejor la importancia económica de la protección AD para la economía nacional. Esto demuestra el valor del consumo aparente cubierto por las investigaciones y las medidas AD (publicadas por la CNCE) como una parte del valor agregado por el sector manufacturero (publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC). Este indicador también muestra una tendencia creciente, que parte del 1% hasta 6% aproximadamente, donde se encontraba en 2003.

**Cuadro V.3 Cobertura de medidas AD (%)**

<b>Año</b>	<b>Cobertura de Importaciones*</b>	<b>Cobertura de Producción**</b>
1995	0,10	0,50
1996	0,30	1,50
1997	0,80	4,30
1998	0,70	4,50
1999	1,10	6,40
2000	1,30	7,90
2001	1,80	6,20
2002	2,10	4,10
2003	1,60	5,90

\* Importaciones investigadas / Total importaciones (%).

\*\* Consumo aparente / Valor agregado por el sector manufacturero (%).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la CNCE y el INDEC.

<sup>27</sup>En ambos casos, las importaciones afectadas incluyen la suma del valor de importaciones bajo medidas AD y bajo investigación. Las importaciones

### 3. Sobrevaluación y la incidencia de las determinaciones de la existencia de daño

En lo que a nosotros respecta, la CNCE ha cumplido las metas de sus diseñadores originales; los análisis de daño han sido impulsados por factores económicos objetivos y no hay precedentes que indiquen que los exportadores extranjeros hayan tenido serias objeciones a este trabajo. Por lo tanto, consideramos estos hallazgos una buena aproximación al grado de daño sufrido por la economía nacional.

El análisis que se presenta en la Sección II y las tendencias respecto del momento de las iniciaciones (Gráfico V.1) sugieren varias hipótesis. Primero, la sobrevaluación de la moneda combinada con la recesión aumentó la probabilidad de la existencia de daño que debería verse reflejada en un número creciente de determinaciones positivas. Segundo, la devaluación del peso a principios de 2002, y el fuerte crecimiento en 2003, debería haber reducido la demanda de medidas antidumping y de salvaguardia. Finalmente, dados los importantes esfuerzos realizados para diseñar las reglamentaciones liberales y crear instituciones con orientación técnica, un número relativamente alto de determinaciones de la existencia de daño negativas deberían haber caracterizado el funcionamiento del mecanismo AD de Argentina. El análisis estadístico que se presenta a continuación pone a prueba estas hipótesis

El Cuadro V.4 señala el resultado de las investigaciones de daño realizadas entre 1995 y 2003. La prueba indica que, durante 1995 y 1998, cuando la economía estaba creciendo fuertemente, la cantidad de determinaciones de la existencia

---

que están siendo investigadas se incluyen debido a que es probable que las condiciones del mercado se vean afectadas desde el mismo momento en que se solicite la investigación AD (ver por ejemplo Prusa 1992). Una estimación anterior del indicador de la cobertura de las importaciones se presenta en Sanguinetti y Salustro (1999).

de daño negativas decididas por la CNCE fue relativamente alta pero durante los años siguientes esta cantidad se redujo. Nuestra hipótesis es que la continua sobrevaluación del peso, y la prolongada recesión que tuvo lugar entre los últimos años de 1998 y 2002, aumentaron la probabilidad de que los informes técnicos preparados bajo las pautas AD de la OMC mostraran un número creciente de determinaciones de la existencia de daño positivas. Segundo, en cuanto a los efectos de la devaluación de 2002 y el crecimiento de 2003, las cifras indican que, aunque estos factores redujeron el número de solicitudes e iniciaciones (Gráfico V.1), no tuvieron impacto en las determinaciones de la existencia de daño negativas<sup>28</sup>. Una hipótesis es que las investigaciones que finalizaron durante ese período, aún se encontraban afectadas por daños atribuidos a importaciones de los años anteriores. Finalmente, la incidencia de las determinaciones de la existencia de daño negativas decididas por la CNCE no ha sido más alta que la observada en otros países con comisiones independientes como la de EE.UU. (Irwin 2002), o con sistemas centralizados como México (François y Niels 2003).

<sup>28</sup> Las pruebas incluidas en el Anexo 1 indican que algunas de las industrias que recibieron protección AD durante el período más reciente son: neumáticos, acero plano y productos de hierro ("acero grande"), acero laminado ("acero grande"), productos químicos, grifería, equipos de aire acondicionado, etc.

**Cuadro V.4 Determinaciones de la existencia de daño  
en investigaciones AD: 1995- 2004**

<b>Años</b>	<b>Determinación*</b>	<b>Preliminar</b>	<b>Final**</b>
<b>1995-1998</b>	Positiva	18	21
	Negativa	7	14
	% Negativa	28,0	40,0
<b>1999-2004</b>	Positiva	45	64
	Negativa	2	3
	% Negativa	4,5	4,5
<b>1999-2001</b>	Positiva	2,0	31
	Negativa	2	1
	% Negativa	10,0	3,2
<b>2002-2003</b>	Positiva	25	33
	Negativa	0	2
	% Negativa	0	6,1
<b>1995-2004</b>	Positiva	63	85
	Negativa	9	17
	% Negativa	12,5	16,7

\* Los casos incluidos en cada período se determinan de acuerdo con el año en que se publicó la determinación final.

\*\* El caso decidido, basándose en el argumento del interés nacional (Decreto 69/ de 2001), se considera como una determinación final negativa.

**Nota 1:** Los compromisos se consideran determinaciones positivas finales; las estadísticas muestran que hubo dos compromisos durante 1995-1998, y cuatro durante 1995-2004 (ver apéndice estadístico en Nogués y Baracat 2005).

**Nota 3:** En las investigaciones que arrojan resultados mixtos, asumo que la determinación es positiva.

Las revisiones se consideran casos individuales.

**Fuente:** Elaboración propia (basado en el Anexo 1 en Nogués y Baracat 2005).

En un sentido es importante destacar que las nuevas investigaciones que aplicaban las reglamentaciones de la OMC diferían de las reglamentaciones previas del Código Aduane-

ro: grado de discrecionalidad. Las nuevas reglamentaciones dejaron de lado gran parte de la discrecionalidad del viejo sistema, incluyendo la discrecionalidad para decidir si se realizaba una investigación y cuándo comenzaría. Se debe recordar que con el antiguo sistema, hasta 1994, el gobierno recibió 135 solicitudes AD, de las cuales sólo 69 fueron investigadas. Estos números muestran que, por lo menos en parte, la explotación de la discrecionalidad del antiguo sistema mantuvo relativamente bajo el número de investigaciones<sup>29</sup>; otros factores importantes fueron el fuerte crecimiento, a principios de los 90 y la determinación política a favor de la apertura<sup>30</sup>.

#### **4. Determinaciones de dumping y medidas AD**

En la mayor parte de los casos, la Subsecretaría de Gestión Comercial Externa (SGE), ha resuelto determinaciones positivas sobre dumping y, por lo tanto, esta etapa de la investigación no ha funcionado generalmente como un filtro de las solicitudes AD. Debería decirse que la SGE no tiene recursos para verificar insitu los precios ofrecidos por los exportadores. Esta situación ha constituido un problema en algunas decisiones sobre los márgenes de dumping, especialmente después de la decisión de la OMC en 2001 contra Argentina<sup>31</sup>. De todos modos,

<sup>29</sup> Sin embargo, es importante tener en cuenta que la CNCE retuvo la autoridad para aplicar el Artículo 5 del Acuerdo Antidumping sobre las iniciaciones. Por ejemplo, el Artículo 5.3 de este acuerdo establece que: "Las autoridades examinarán la exactitud y adecuación de las pruebas provistas para determinar si hay evidencia suficiente que justifique la iniciación de una investigación". Fuentes fidedignas han indicado que hasta 1998 aproximadamente, una importante cantidad de solicitudes no aprobaron los estándares establecidos por la Comisión.

<sup>30</sup> De acuerdo con lo presentado en la siguiente sección, para algunas industrias como la textil y el calzado, las medidas de liberalización fueron parcialmente modificadas mediante el uso de salvaguardias. Hasta mediados de los '90 aproximadamente, estas medidas también redujeron la demanda de protección AD.

<sup>31</sup> En el caso: "ARGENTINA - MEDIDAS ANTIDUMPING DEFENSIVAS APLICADAS A LAS IMPORTACIONES DE BALDOSAS DE

de acuerdo con fuentes fidedignas, esta decisión hizo que la SGE fuera más cauta en la utilización de la información de precios provista por los solicitantes y los exportadores.

En cuanto a la severidad de las barreras AD, es difícil evaluar este tema tan engañoso. La razón es que las importaciones pueden ser redirigidas desde un país contra el cual se impusieron medidas hacia otros orígenes. Por lo tanto, un derecho AD puede ser muy alto pero, si el origen de las importaciones puede ser sustituido, es posible que el impacto del proteccionismo no sea tan grave. Por otra parte, los derechos AD pueden ser relativamente bajos, pero si las barreras se imponen contra todos los proveedores más importantes, es probable que estas medidas sean inevitablemente onerosas<sup>32</sup>.

Teniendo en cuenta esta situación, a continuación brinda-

---

CERÁMICA PARA EL SUELO PROCEDENTES DE ITALIA”, Italia explicó que algunas empresas italianas habían presentado la información sobre los precios bajo confidencialidad junto con resúmenes no confidenciales para que la SGE pudiera determinar los márgenes de dumping a nivel de las empresas. Italia argumentó que cuando la SGE decidió no utilizar la información provista en esos resúmenes, Argentina violó el Artículo 6 del Acuerdo Antidumping. El Panel concluyó que: “Argentina actuó de manera incompatible con el párrafo 8 del artículo 6 y con el Anexo II del Acuerdo Antidumping al descartar en gran parte la información presentada por los exportadores para la determinación del valor normal y del precio de exportación, sin informar a los exportadores de las razones del rechazo”(www.docsonline.wto.org/gen\_home.asp?language=1&\_=1). El hecho de no contar con los recursos para verificar la información puede poner a un país en problemas: si se rechaza la información provista por el solicitante, se crea un problema político interno, que quizás termine en una apelación judicial. Si se rechaza la información provista por el exportador, el problema será con el órgano de solución de diferencias de la OMC (Este comentario es similar al que nos hiciera Mike Finger).

<sup>32</sup> En general, sostenemos que las importaciones competitivas han continuado libres de derechos AD y, por lo tanto, los importadores han podido sustituir el país de origen, obviamente, debiendo pagar un costo. Sin embargo, en casos como el de “acero grande” la información indica que una cadena de sucesivas investigaciones afectaron las importaciones de rollos laminados en frío y caliente respectivamente (Anexo 1). En su mayoría, las investigaciones AD de estas importaciones han sido iniciadas en respuesta a medidas proteccionistas (salvaguardias y barreras AD) de los países industriales que han deprimido los precios mundiales del acero.

mos unos breves comentarios sobre algunas características de las medidas AD de Argentina. Primero, en cuanto a la metodología utilizada para evaluar el margen de dumping, la información estadística muestra que, en la mayor parte de los casos, en las investigaciones se han calculado valores normales de los precios del mercado interno (ver anexo estadístico en Nogués y Baracat 2005)<sup>33</sup>. La excepción más significativa se ha presentado en los casos contra China, en los que los valores normales se han calculado a partir de los precios internos en economías de mercado substitutas. Es también interesante notar que los valores normales de los cálculos basados en los costos se han usado en sólo un caso: los productos de acero laminado importados de Kazajstan y Rumania (ver Anexo 1 en Nogués y Baracat 2005).

Un segundo tema de interés para tener en cuenta es que se ha ido extendiendo la duración de las medidas AD. Durante los primeros años, hasta alrededor de 1998, dicha duración era relativamente corta: generalmente dos o tres años. Sin embargo, más recientemente, la duración normal se ha extendido y actualmente no es raro encontrar medidas con una duración de cinco años. ([http://www.mecon.gov.ar/cnce/Archivos/cuadros/m\\_vigentes.pdf](http://www.mecon.gov.ar/cnce/Archivos/cuadros/m_vigentes.pdf)).

Un tercer tema se refiere a la naturaleza de las medidas AD. Anteriormente mencionamos que durante los primeros años de funcionamiento del sistema, la medida AD más frecuente consistía en la determinación de un valor FOB de exportaciones de referencia; cuando el precio de las importaciones era menor a dicha referencia, la brecha era cubierta por un arancel específico. Por otra parte, las importaciones con precios facturados superiores al valor FOB regulado, no pagaban aranceles. Sin embargo, más recientemente, el sistema se acerca más a un sistema donde el margen de dumping se transforma en un derecho ad valorem equivalente, que todas las importaciones provenientes del país/empresa establecido deben pagar.

<sup>33</sup> La fuente de información de precios ha sido generalmente: diarios, datos proporcionados por agregados comerciales o provistos directamente por los exportadores.



Con respecto al *lesser duty*, el análisis anteriormente mencionado indicaba que éste era una característica de la propuesta liberal que prevaleció cuando se diseñó el mecanismo AD de Argentina a principios de la década del 90. Respecto del alcance de aplicación de los *lesser duties*, cabe destacar que, contrariamente a nuestras expectativas, la información presentada en el Cuadro V.5 indica que, durante los primeros años de funcionamiento del mecanismo AD, el concepto del *lesser duty* se aplicó en relativamente pocos casos: 3 de 16 determinaciones. Esto contrasta con 22 casos de 78 determinaciones después de 1998, cuando la mayor parte del tiempo hubo recesión económica.

Por último, el Cuadro V.5 muestra estimaciones de los márgenes de dumping máximos promedio en equivalentes ad valorem. Debido a que Argentina determina los valores mínimos FOB de exportación, debajo de los cuales se aplican aranceles AD específicos, las tasas usadas corresponden a valores máximos; cuando los precios de exportación son superiores al mínimo, no se aplican aranceles AD específicos (Sección III). Esta situación, juntamente con el hecho de que Argentina ha aplicado frecuentemente *lesser duties*, implica que las cifras del Cuadro V.5 pueden ser superiores a los aranceles AD realmente aplicados. Por lo tanto, consideramos estas cifras más como un indicador de márgenes de dumping que de la severidad de las medidas AD. Considerando lo dicho, primero observamos que las estimaciones para el período 1995-2004 muestran márgenes de dumping que son inusualmente elevados. En segundo lugar y para nuestro asombro, encontramos que el detalle de este período de los años de alto crecimiento y bajo crecimiento revela que los elevados márgenes de dumping han sido una característica persistente y no especialmente severa en tiempos difíciles.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Para completar este cuadro, realizamos las estimaciones sobre la base de la información del Anexo I, donde el margen de dumping mínimo promedio es de 109%. Nuevamente, por los motivos explicados en el texto, este número no indica el máximo de los aranceles AD. Además de los factores allí mencionados, se nos informó de la existencia de algunos casos / empresas donde la SGE estableció que no se trataba de dumping.

En resumen, Argentina no ha recurrido a lo que generalmente se considera la metodología más subjetiva y proteccionista para la estimación de valores normales, como por ejemplo, las estimaciones basadas en el costo. Asimismo cabe destacar que, en más del 20% de las observaciones, la medida AD ha consistido en un *lesser duty* y así fue el caso incluso en los años de recesión entre 1999 y 2002 (anexo estadístico en Nogués y Baracat 2005); las normas de la OMC indicaron la existencia de daño pero, de todos modos, el gobierno pudo aplicar algunas medidas liberales de su legislación.

Cuadro V.5: Medidas antidumping

Medida	1995-1998	1999-2003	1995-2003
<b>Criterios para el arancel, número de casos:</b>	16	78	94
- Dumping Total	13	56	69
- Lesser Duty	3	22	25
<b>Margen de dumping promedio (%)</b>	315	251	267

Notas: La finalización de los diferentes períodos se encuentra definida por las fechas en que se anunciaron las medidas finales.

Con respecto a los criterios para el establecimiento del arancel, las cifras se calculan en base al número de países bajo investigación y no al número de casos. Para varios casos nos falta información acerca de márgenes de dumping. Se estimaron las cifras sobre la base de información presentada en el Anexo 1 de Nogués y Baracat (2005).

Fuente: Basado en el Anexo 1 de Nogués y Baracat (2005).

Otro ejemplo, fue la aplicación de la cláusula de interés nacional a un caso que se resolvió en 2003.<sup>35</sup> Sin embargo, sería

<sup>35</sup> La cláusula de interés nacional tratada en la Sección III, solo se aplicó en una instancia: importaciones de Glifosato provenientes de China. Este producto es un herbicida desarrollado por Monsanto que en combinación con semillas genéticamente modificadas, representa una importante fracción de la creciente productividad agrícola observada en años recientes. En este caso, las determinaciones finales de dumping y de existencia de daño fueron posi-

erróneo sacar como conclusión que el mecanismo AD de Argentina es relativamente indulgente. La verdad es que después de los primeros años, el sistema ha ido evolucionando hasta llegar a otorgar mayores niveles de protección, inter alia, extendiendo la duración de las medidas y cambiando la naturaleza de la barrera AD. Pero el factor más importante que muestra una tendencia proteccionista, un aumento en la cantidad de determinaciones de la existencia de daño positivas, no fue el resultado de un gobierno que cambió sus objetivos, sino principalmente el resultado de la aplicación de reglas multilaterales que, en la situación económica de Argentina, indicaron claramente la existencia de daño.

### **5. La sobrevaluación y las presiones para cambiar por una legislación AD similar a la de EE.UU.**

El Decreto 1.088 del año 2001 contiene una propuesta para reformar las reglamentaciones AD. La prolongada recesión que había comenzado a fines de 1998 y la importante sobrevaluación tratada en la Sección II, fueron los factores determinantes que empujaron a los empresarios a buscar una legislación más proteccionista. Asimismo, la gran publicidad y la politización de las medidas sobre DC y AD de EE.UU. contra las importaciones de miel provenientes de Argentina, exacerbaron las presiones.<sup>36</sup> Esta investigación alcanzó a muchas

---

tivas pero el caso se cerró sin medidas AD. La economía política de dicha decisión tuvo que ver con dos factores importantes. En primer lugar, China se ha convertido en el principal importador de varios productos agrícolas provenientes de Argentina, en especial la soja que utiliza Glifosato. El segundo factor tiene que ver con un lobby agrícola nacional impresionante que indica que se cometería un error en caso de implementarse medidas AD en contra de dichas importaciones.

<sup>36</sup> Asimismo se solicitaron medidas AD contra las importaciones provenientes de China. En el momento de mayor tensión, un número importante de apicultores se reunió en Plaza de Mayo para manifestarse en contra de la investigación de EE.UU.

provincias productoras de miel y a miles de apicultores que enfrentaron serios problemas para reunir la información requerida y cumplir con los plazos establecidos por el Ministerio de Comercio de EE.UU. (Nogués 2003)<sup>37</sup>. El Decreto 1.088 se elaboró en este marco de recesión, sobrevaluación monetaria y animosidad. Bajo estas circunstancias desfavorables, el mismo ministro de Economía que había firmado los Decretos 766 (creación de la CNCE) y el 2.121 (reglamentaciones AD liberales) en 1994, resolvió en el 2001 que tenía poco sentido continuar con la implementación de las reglamentaciones AD que le proporcionaban a los extranjeros, y en especial a EE.UU., un tratamiento más indulgente del que los exportadores de Argentina estaban recibiendo en el exterior. La reacción natural consistió en adoptar reglamentaciones similares a las de EE.UU. —incluidas en el Decreto 1.088— tales como: (i) períodos de tiempo más cortos de las diferentes etapas de las investigaciones AD y DC, especialmente en la etapa inicial y, (ii) la adopción de medidas provisionales retroactivas y aranceles AD y DC finales y retrospectivos<sup>38</sup>.

A pesar de que el Artículo 71 del Decreto 1.088/01 establecía que tendría fuerza jurídica a partir del 1º de enero de 2002, nunca la tuvo. A fines de diciembre de 2001, y en medio de una grave crisis económica y social, el Presidente de Argentina renuncia y a principios de 2002, asume su sucesor en el cargo. Según lo indica la Figura II.1, para entonces ya había comenzado el proceso de devaluación, y el TCR había empe-

<sup>37</sup> Un pedido por parte del ministro de Economía al secretario de Comercio de EE.UU. para moderar las medidas AD, tuvo una respuesta negativa sobre la base de que éstas son decisiones que se toman a nivel técnico y no político. (Nogués 2003).

<sup>38</sup> Con respecto a las medidas retroactivas, cabe citar al entonces secretario de Comercio Exterior que en el artículo de un diario comentó sobre las reformas "...la posibilidad de aplicación retrospectiva de los derechos finales garantiza a la industria nacional que la protección contra la práctica desleal pueda retrotraerse hasta la apertura de la investigación..." (Giorgi 2001).

zado su acelerado ascenso. Posteriormente en 2003 se dio un importante crecimiento. En estas condiciones, disminuyeron las presiones para la reforma, y el nuevo equipo económico estableció que aún no era el momento para implementar los cambios mencionados en el Decreto 1.088. Al momento de redactar este informe, no se considera previsible que el Decreto sea implementado.<sup>39</sup>

## 6. Resumen

Durante los primeros años del programa de reforma, cuando el país todavía no había firmado los Códigos de Tokio, los datos que no estaban en los libros (como por ejemplo, la falta de límites de tiempo para decidir la apertura de las investigaciones, la determinación política en contra de la aceptación de demandas proteccionistas, las costas del procedimiento, y la alta probabilidad de determinaciones de la existencia de daño negativos) era de suma importancia para filtrar las solicitudes de medidas AD “frívolas”.

Cuando a fines de 1994, el gobierno puso en vigencia las nuevas reglamentaciones AD de la OMC, perdió gran parte de la discrecionalidad que tenía en la anterior legislación; por ejemplo, ya no podía decidir ni demorar la iniciación de las investigaciones con tanta libertad. Por consiguiente, desde aproximadamente 1995, pero en especial después de 1998, la mayoría de las solicitudes de medidas AD culminaron en investigaciones formales.

Al optar por la aplicación de reglas multilaterales, el gobierno buscó la manera de evitar que los mecanismos AD y de SG fuesen capturados por intereses especiales. Con este fin, aprobó la legislación AD liberal y creó la CNCE que admi-

<sup>39</sup> Una hipótesis es que las reglamentaciones existentes han demostrado ser capaces de otorgar la protección requerida por las industrias menos competitivas.

nistraría los informes de la existencia de daño en las investigaciones AD, de compensaciones y salvaguardia. El gobierno creyó que el hecho de manejar las investigaciones de la existencia de daño sobre una base técnica —dentro del marco de las normas establecidas por la OMC— era la clave para mantener la disciplina sobre su utilización.

A nivel técnico, la experiencia de Argentina en el manejo de las pruebas de daño fue un éxito y la CNCE realizó un trabajo profesional. Con respecto al dumping, el caso de las baldosas de cerámica señala la falta de recursos disponibles para medir márgenes de dumping más que la falta de profesionalismo. Sin embargo, el manejo de Argentina de las presiones para obtener protección sobre una base técnica fue menos exitoso. Los delicados problemas macroeconómicos excedieron la capacidad del instrumento para evaluar el mérito de las solicitudes; en ese contexto, los informes de dumping y daño contribuían con mayor frecuencia a documentar el “derecho” del solicitante a la protección en vez de refutarlo. Las presiones sobre los mecanismos AD se incrementaron porque en el Mercosur las salvaguardias están prohibidas; el alivio de las importaciones provenientes de Brasil se otorgó esencialmente a través de medidas AD. En estas condiciones, el estándar técnico contribuía a apoyar la restricción y el mecanismo AD se convertía en un instrumento de protección cada vez más confiable para los solicitantes. No obstante, cabe mencionar que aun en los años de recesión, en varios casos, el gobierno recurrió a los aspectos liberales de la legislación, como por ejemplo la implementación de *lesser duties* para graduar los efectos proteccionistas de las medidas AD.

Con la experiencia adquirida en el período 1995-2004, las pruebas indican que, con respecto a la cantidad de determinaciones negativas, el mecanismo AD de Argentina no otorgó menos protección que otros países que están administrados por comisiones independientes, como EE.UU., o mecanismos AD centralizados, como México. Sin embargo, la experiencia de Argentina es exitosa en gran parte. A pesar del peso de las circunstancias negativas, ha habido un acuerdo por parte de los

sucesivos gobiernos de mantener el rumbo en contra de las restricciones a las importaciones. Además, actualmente hay muchas menos restricciones comerciales y son más transparentes que las que hubo en anteriores reestructuraciones del tipo de cambio cuando las medidas de liberalización comercial se revirtieron por completo, recurriendo a aranceles más elevados y a varios instrumentos arbitrarios y confusos. (Nogués 1986.)

Finalmente, sólo hubo un intento visible de desgastar el mecanismo en el año 2001, después de más de tres años consecutivos de recesión y sobrevaluación monetaria. Las tensiones en estas circunstancias se incrementaron con el caso de la miel, que mostró cómo otros miembros de la OMC, como por ejemplo EE.UU., utilizaron la facultad de las reglas multilaterales para otorgar protección AD más eficientemente que Argentina. Sin embargo, con posterioridad a la devaluación de 2002 y el crecimiento de 2003, disminuyeron significativamente los pedidos de más reglamentaciones proteccionistas y medidas AD y, aparentemente, ni el gobierno ni los sectores privados continuaron con la presión de adoptar reglamentaciones similares a las de EE.UU. Ésta es otra señal de que se debe mantener el mismo rumbo.

## **VI. Salvaguardias**

Con respecto al uso de salvaguardias para afinar el programa de liberalización comercial, la experiencia de Argentina resultó ser bastante desafortunada. Antes de que entraran en vigencia los acuerdos de la RU (Ronda Uruguay), el país podía restringir las importaciones con facilidad y no necesitaba ninguna reglamentación de salvaguardia. Esta situación explica por qué, durante los primeros años del programa de liberalización comercial, el gobierno aumentó las barreras en la frontera para facilitar el ajuste de algunas industrias como la del calzado, textil y de prendas de vestir. Esta libertad para afinar el programa de liberalización llegó a su fin cuando entraron en vigencia los acuerdos de la RU en 1995, y sucesivos

Informes del Panel de la OMC desfavorables redujeron los márgenes de uso de las medidas de salvaguardia.

Para estas industrias, el instrumento de salvaguardia utilizado fue el denominado “derechos de importación específicos mínimos” (DIEM’s)<sup>40</sup>. Los aranceles ad valorem equivalentes a los DIEM’s eran generalmente superiores al 35%, por lo tanto, cuando entró en vigencia la RU en 1995, los socios comerciales le pidieron a Argentina que los redujera de acuerdo con el “arancel máximo” que el país había pactado en dichas negociaciones. El resultado de las consultas fue negativo y los socios comerciales iniciaron una acción ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.<sup>41</sup>

A continuación, se incluyen algunos comentarios sobre la experiencia con salvaguardias conforme al Artículo XIX del GATT y el Acuerdo de Salvaguardias, como así también con salvaguardias textiles conforme al acuerdo de la OMC sobre Textiles y Vestido (ATV)

## **1. Salvaguardias conforme al artículo XIX del GATT y el AS**

El Cuadro V.6 indica que hubo trece solicitudes conforme al Acuerdo de Salvaguardia, de las cuales: i) siete fueron

<sup>40</sup> Los DIEM’s son derechos específicos mínimos definidos para los productos establecidos. Estos derechos se aplican cuando son superiores a la recaudación de aranceles ad valorem. Las reglamentaciones establecían que no se cobrarían DIEM’s cuando fuese inferior a los aranceles cobrados a través de aranceles ad valorem. Cabe destacar que las resoluciones que implementaron los DIEM’s reconocían los planes y acciones de las industrias protegidas para invertir y recuperarse. Por lo tanto, el objetivo detrás de estas barreras, era similar al buscado por las medidas de salvaguardia, sin ser llamados de esta manera.

<sup>41</sup> Las consultas requeridas por EE.UU. en 1996 llevaron a la formación del Grupo Especial: “*Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*”. Dicho grupo estableció la incompatibilidad de varios DIEM’s y, finalmente, el Organismo de Apelación emitió su decisión en marzo de 1998. Asimismo, la Unión Europea (UE) presentó un pedido similar contra Argentina.



rechazadas por la CNCE antes de su iniciación, ii) una fue retirada por el solicitante, iii) otra fue regresada al solicitante ya que la información era insuficiente, iv) cuatro dieron como resultado la apertura de las investigaciones; se aplicaron medidas de salvaguardia en tres de ellas: calzado, duraznos en lata y motocicletas chicas. En el cuarto caso, la industria del juguete, la CNCE determinó al final de la investigación que no era pertinente aplicar medidas de salvaguardia.

Se llevaron a cabo entrevistas con el fin de comprender el motivo por el cual la CNCE implementó tan pocas salvaguardias. Algunos de los factores mencionados son: (i) la prueba de la existencia de daño en los casos de salvaguardia es mucho más exigente que en los casos AD, (ii) la industria nacional tiene que poder mostrar que puede vencer sus desventajas competitivas por medio de la implementación de un plan de reformas estructurales; por ejemplo, en el caso de los juguetes, cartón y llantas para bicicletas, la prueba no fue suficiente como para demostrar que se podía cumplir con dichos requisitos, (iii) en algunos casos, la industria nacional representaba sólo una pequeña fracción del mercado y la mayoría del consumo aparente era suministrado por las importaciones; en el caso de los juguetes, por ejemplo, éste fue un factor que se incluyó en la evaluación de la CNCE, (iv) dado que las salvaguardias son vigiladas minuciosamente por la OMC, esta situación implica que se lleve a cabo una evaluación cuidadosa de los posibles pedidos de compensación comercial; cuando se consideró que una industria como la de equipo de camping era capaz de recuperarse sin salvaguardias, la CNCE rechazó la solicitud y, finalmente, (v) el conflicto de la OMC en uno de los primeros casos resueltos por la CNCE (calzado) causó temor de que surgieran otros casos.

Cuadro V.6 Resultado de solicitudes de salvaguardia

Año de la Solicitud	Producto	Notas
1996	Calzado	Determinación de daño positiva
1997	Juguetes	No se inició la investigación
1997	Llantas de bicicletas	No se inició la investigación
1997	Jamón	Retirada por el solicitante
1997	Juguetes	Determinación final negativa
1997	Equipo de camping	No se inició la investigación
1997	Cartón	No se inició la investigación
1999	Neumáticos	No se inició la investigación
2000	Convertidores electrónicos	No se inició la investigación
2000	Motocicletas chicas	Determinación de daño positiva
2000	Duraznos en lata	Determinación de daño positiva
2001	Tuercas y tornillos	Rechazada por problemas de formalidad
2002	Gluten de trigo	No se inició la investigación

Fuente: Elaboración propia; basado en la información presentada en [www.mecon.gov.ar/cnce](http://www.mecon.gov.ar/cnce)

Dos de las tres industrias en las que Argentina adoptó medidas de salvaguardia (calzado, motocicletas chicas y duraznos en lata) fueron llevadas ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. El caso del calzado fue el más visible y, en esta circunstancia, el Panel emitió una decisión desfavorable. Por este motivo, Argentina sólo pudo implementar salvaguardias a favor de la rama de la industria del calzado deportivo (Baracat y Nogués 2004). Por otra parte, Argentina

perdió en el conflicto de los duraznos en lata y tuvo que eliminar las medidas de salvaguardia de dicha industria.

La experiencia de Argentina con respecto a salvaguardias, conforme al Artículo XIX del GATT y el AS, sugiere que el gobierno intentó poner en marcha salvaguardias como un instrumento realmente económico para facilitar el ajuste de industrias perjudicadas por las crecientes importaciones. El tema es que, como bien argumenta Sykes (2003)<sup>12</sup>, el proceso de solución de diferencias de la OMC nunca encontró una línea de pensamiento económico para basar sus interpretaciones contra las salvaguardias, pero sí tuvo como resultado evitar que Argentina intentara poner en vigencia su interpretación de la aplicación económica (Baracat y Nogués 2004).

## **2. Salvaguardias textiles y de vestimenta**

Desde 1993, la industria textil y de vestimenta también se había beneficiado con los DIEM's cuyos aranceles ad valorem equivalentes en muchos casos eran superiores al 35%. Cuando entraron en vigencia los acuerdos de la RU en 1995, diversos socios comerciales observaron la inconsistencia existente y, como respuesta, Argentina intentó otorgar protección sobre la base de medidas de salvaguardia de transición contempladas en el ATV.

El Cuadro V.7 muestra las siete solicitudes de salvaguardias conforme a dicho acuerdo. La información indica que la CNCE encontró prueba de la existencia de daño grave sólo en tres casos: textiles de algodón, fibras de poliéster, y textiles de poliéster. Los demás casos fueron rechazados, ya sea porque la solicitud no satisfizo los requisitos de procedimiento, o simplemente porque la información contenida en las solicitudes indicaba que la prueba presentada era insuficiente para que se aplicaran dichas medidas.

<sup>12</sup> "Ante la falta de una teoría coherente con respecto a las ocasiones en que deberían permitirse las salvaguardias, es absurdo esperar que los miembros de la OMC otorguen una "explicación razonable y adecuada sobre cómo sus medidas cumplen con la ley" (Sykes 2003).

Cuadro V.7 Salvaguardias conforme al acuerdo ATV

Año de la Solicitud	Producto	Notas
1998	Textiles de algodón	Determinación de daño positiva
1998	Fibras de poliéster	Determinación de daño positiva
1998	Textiles de poliéster	Rechazada
1998	Textiles de poliéster	Determinación de daño positiva
1998	Alfombras	Rechazada
1998	Textiles finos	Rechazada
1998	Pulóveres de lana y fibra sintética	Rechazada

Fuente: Elaboración propia basado en información de la CNCE.

Para comprender el resultado de estas salvaguardias, es importante recordar que el ATV busca dismantelar el sistema de protección, conforme a los Acuerdos de Multifibra (AMF). Como tal, las medidas reglamentadas en su Artículo 6, son salvaguardias de transición que sólo deberían permitirse en casos excepcionales y claramente justificados. Conforme a dichos requisitos, el Órgano de Monitoreo Textil (OMT) de la OMC que aprueba estas medidas, ha adoptado una postura restrictiva y, en estas condiciones, Argentina tuvo que dismantelar prácticamente todas las medidas que había impuesto.

Como fue el caso de la industria del calzado, los productores textiles de Argentina fueron golpeados duramente por la liberalización comercial con la sobrevaluación. Además, los bajos sueldos de Brasil eran otro factor externo negativo para esta industria. Finalmente, los productores textiles debieron enfrentar toda la carga del ajuste, ya que se les quitó la posibi-

lidad de recibir medidas de alivio a las importaciones reglamentadas por la OMC.<sup>43</sup>

### 3. Resumen

La experiencia de Argentina con las investigaciones de salvaguardias muestra, en primer lugar, que al evaluar las solicitudes de salvaguardia, el gobierno siguió un enfoque económico cauteloso. La CNCE tuvo el papel principal al rechazar trece de las veinte solicitudes de protección de salvaguardia conforme al Artículo XIX del GATT 94 y al Artículo 6 del ATV. A pesar de dicho enfoque, de los tres casos que recibieron protección de salvaguardias conforme al Artículo XIX del GATT y al AS, dos de ellos (calzado y duraznos en lata) fueron rechazados por el OSD (órgano de solución de diferencias) de la OMC, cuya jurisprudencia no está respaldada por principios económicos (Sykes 2003). Asimismo, el órgano de monitoreo textil (OMT) de la OMC rechazó casi todas las medidas de salvaguardia de transición que Argentina había introducido, con el fin de facilitar el proceso de ajuste de los productores textiles. En resumen, el programa de liberalización comercial se implementó bajo un sistema de reglas regionales y multilaterales, que prácticamente no dieron lugar al uso de salvaguardias. Consideramos que ésta fue una gran desventaja que probablemente haya reducido radicalmente futuros intentos de liberalización<sup>44</sup>.

El caso de Argentina parece ser un ejemplo claro donde las frustraciones con las salvaguardias ha sustituido los pedi-

<sup>43</sup> Las pruebas provenientes de los medios de comunicación indican que esta industria se ha reagrupado con el fin de resistir otras propuestas de liberalización. Al respecto, la falta de un instrumento de salvaguardia viable ha tenido efectos negativos a largo plazo.

<sup>44</sup> Asimismo, observamos en el Cuadro V.6 que, después del 2000, sólo hubo dos nuevas solicitudes de salvaguardias bajo el Artículo XIX. Consideramos este hecho como una indicación de que la comunidad empresarial ha abandonado sus expectativas de confiar en dicho instrumento.

dos de protección contingente por medidas AD<sup>45</sup>. Dudamos de que éste sea el tipo de resultado buscado por los negociadores al elaborar los acuerdos AD y de SG de la OMC. También dudamos de que éste sea el sistema de reglas multilaterales que facilitará futuros intentos de liberalización del comercio.

## VII. Lecciones

Las políticas de liberalización del comercio de Argentina a principios de la década del 90 eran significativas y, junto con otros componentes importantes del programa de reforma, jugaron un papel preponderante en el cambio de las tendencias económicas del país. Hasta 2001-2002, cuando las políticas comerciales sólo se modificaron parcialmente, la economía experimentó el período más largo de régimen de comercio abierto que se haya visto en varias décadas. Con relación a la experiencia anterior, durante esos años se incrementaron considerablemente la demanda y el suministro de medidas antidumping y de salvaguardia. Nuestro objetivo en esta sección final es resumir las principales lecciones obtenidas de nuestro análisis de los factores que determinaron el uso de dichas medidas.

### *Liberalización y protección contingente*

Contrariamente a lo que sucedió en intentos anteriores, las políticas de liberalización del comercio, que comenzaron a implementarse a fines de la década del 80, han soportado la prueba del tiempo, en algunos casos, como durante el período 2001-2003, épocas turbulentas de las cuales el país está emergiendo. Nuestra conclusión es que a lo largo del proceso de ajuste, las medidas AD y de SG ofrecieron alivio a las importaciones pero, a diferencia de intentos pasados, las últimas políticas de liberalización sólo han sido modificadas en forma parcial por éstas y otras medidas.

<sup>45</sup> De acuerdo con Sykes (2003), Argentina no está sola con las frustraciones asociadas a los sucesivos intentos de implementar medidas de salvaguardia. El caso del calzado es tratado en Baracat y Nogués (2004).

Nuestra lección en este caso es que el país ha comprendido que el aislamiento no es una buena política económica, y aceptó la disciplina internacional sobre política comercial, a pesar de que algunas reglas multilaterales no tienen sentido económico.

### ***Sobrevaluación monetaria y protección contingente***

Es imposible para un tipo de cambio desalineado sostener un enfoque técnico de las investigaciones antidumping y de salvaguardias que marquen el grado de desplazamiento. En una situación de macroequilibrio, el análisis del daño separa a la minoría de la mayoría, en una situación de desequilibrio se considera que la mayoría merece protección. Argentina intentó explícita y cuidadosamente aislar sus medidas correctivas comerciales de los intereses proteccionistas a través de reglas liberales y un enfoque técnico profesional. En el 2001, después de más de dos años de recesión y sobrevaluación monetaria, los legisladores extendieron los límites del régimen comercial aumentando la tasa de los aranceles para bienes de consumo hasta el máximo permitido conforme a sus obligaciones con la OMC. La misma situación que aumentó las importaciones más allá de niveles sostenibles, dio como resultado un gran número de informes técnicos realizados por la CNCE, que indicaban que un gran número de industrias estaba sufriendo daño grave y merecía protección. Con posterioridad a la devaluación de 2002 y el fuerte crecimiento de 2003, disminuyó significativamente el número de iniciaciones de AD y SG, y actualmente dichos instrumentos están funcionando en un marco que permite una mejor selección de las solicitudes de protección.

### ***Flexibilidad de las reglamentaciones AD basadas en la OMC***

Se realizó un gran esfuerzo en términos de tiempo y recursos para garantizar que la legislación AD filtrara las solicitudes de protección “frívolas”. A pesar de los esfuerzos reali-

zados, la lección derivada de la experiencia de Argentina muestra la tremenda flexibilidad que tienen las reglamentaciones AD basadas en la OMC para adaptarse a los ciclos políticos y económicos. Argentina mantuvo un enfoque técnico para las investigaciones AD, pero al empeorar la economía, el mecanismo otorgó mayor protección. Esta situación tuvo lugar sin hacer el más mínimo cambio en las reglamentaciones. Argentina acató las reglas, incluso adoptó diversas opciones de carácter más liberal permitidas por las mismas y aunque no evitaron la implementación de medidas en un gran número de investigaciones AD, las disposiciones liberales dieron como resultado barreras AD inferiores.

### ***Implicaciones de la economía política de las reglamentaciones de salvaguardias multilaterales***

Principalmente durante la implementación del programa de liberalización del comercio y con posterioridad, Argentina funcionó sin un mecanismo de salvaguardias. Debido a los altos estándares requeridos para su aplicación y a la falta de una base económica en la jurisprudencia establecida por el órgano de apelación de la OMC, las salvaguardias, conforme al Artículo XIX del GATT y el AS, como así también las salvaguardias textiles de transición, fueron prácticamente inútiles para la comunidad empresarial. Una de las lecciones posibles es que la economía política de estos altos estándares de salvaguardia pueden en el mediano plazo funcionar en contra de futuros programas de liberalización del comercio y/o a favor del establecimiento de barreras más confusas. Resulta interesante comparar las reglas de la OMC sobre salvaguardias con las reglas de la OMC para las salvaguardias agrícolas especiales solicitadas por países industriales cuando aceptaron el arancelamiento de medidas no arancelarias conforme al Acuerdo sobre Agricultura (OMC 1996). Dicho arancelamiento, prácticamente no contenía liberalización (Anderson 1996), y además se necesitaron salvaguardias agrícolas especiales para “vender” el cambio de instrumentos legales a los grupos de



interés agrícola. La gran diferencia es que, contrariamente a las salvaguardias del Artículo XIX del GATT y la jurisprudencia contra su uso, las salvaguardias agrícolas especiales poseen mecanismos de activación automática.

### ***Salvaguardias y AD en el Mercosur***

Dada la prohibición de salvaguardias para el comercio intra-Mercosur, los legisladores y la comunidad empresarial han recurrido al antidumping y a otras formas poco claras de barreras no arancelarias (Berlinski 2001). La experiencia de Argentina indica que no hizo reservas para sus industrias sensibles ni en la Ronda de Uruguay ni en las negociaciones del Mercosur. Debido a esta situación, el gobierno continúa enfrentando pedidos de ayuda para encarar las importaciones por parte de sectores con un coeficiente de mano de obra relativamente alto. Dado que la industria brasileña posee una capacidad industrial suficiente como para aplastar a los productores argentinos bajo las reglamentaciones comerciales del Mercosur, este país goza de una posición privilegiada. La lección derivada de esta situación es que Argentina debería haber hecho reservas en el Mercosur, y/o haber negociado una salvaguardia regional especial como la que tiene la Comunidad Andina (Reina 2004). La situación actual ha creado y continuará creando roces, y/o el establecimiento de más medidas ad hoc como las restricciones voluntarias a las exportaciones.

### ***La determinación política y la demanda de protección AD***

Otra lección se refiere a los factores que ejercen impactos negativos sobre el número de solicitudes AD. Además de lo obvio como las costas judiciales y el tiempo que implica una investigación, otros factores, como la determinación política de no tramitar solicitudes AD mientras la economía estaba con una elevada inflación a principios de la década del 90, y el tiempo ilimitado que tenían los funcionarios para abrir una investigación conforme a las reglamentaciones anteriores, tuvieron

efectos negativos en la demanda de medidas AD. Aunque resulta imposible determinar con precisión cuantas empresas/industrias consideraron presentar una solicitud y finalmente no lo hicieron, cabe destacar que, según fuentes fidedignas, alrededor del 50% de todas las solicitudes potenciales no fueron finalmente presentadas. Esto es un claro ejemplo del papel jugado por la percepción de la comunidad empresarial en cuanto a las preferencias del gobierno respecto de ciertas políticas y a la determinación política a favor de la apertura durante los primeros años del programa de liberalización del comercio.

### ***Restricción de recursos***

Las reformas institucionales y administrativas implementadas para administrar las reglamentaciones AD y de SG de la OMC requirieron una inversión importante de recursos humanos y financieros. A pesar de ello, los presupuestos de explotación generalmente han sido insuficientes para llevar a cabo el trabajo de la manera esperada. Por ejemplo, debido a la insuficiencia de fondos, sólo en unos pocos casos se realizaron verificaciones in situ de márgenes de dumping. Asimismo, en la creación de la CNCE, el gobierno actuó con cautela, tanto en el proceso de nombramiento como en las calificaciones requeridas para ocupar los puestos técnicos. No obstante, esta Comisión y el SGE no siempre han ofrecido sueldos lo suficientemente atractivos como para retener al personal; también existen claras necesidades en términos de capacitación e infraestructura, como por ejemplo la informática. Oportunamente, estos factores pueden socavar la capacidad de mantener un enfoque técnico en las investigaciones.

## Bibliografía

- Aladi (2002), *Probable Impacto que Tendrían los Acuerdos con la Unión Europea en el Comercio Intrarregional y en el Comercio de los Países miembros con los Países de Europa*, ALADI/SEC/ Estudio 149.
- Anderson, K. (1996), *Strengthening the Global Trading System: From GATT to WTO*, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide: Australia.
- Baracat, E. y J. Nogués (2005), *WTO Safeguards and Trade Liberalization: Lessons from the Argentine Footwear Case*, Policy Research Working Paper (de próxima publicación), Banco Mundial: Washington DC.
- Berlinski, J. et. al. (2001), *Sobre el Beneficio de la Integración Plena en el MERCOSUR*, Siglo XXI: Madrid.
- De La Torre, A., E. Levi Yeyati y S. Schmukler (2003), Living and Dying with Hard Pegs: The Rise and Fall of Argentina's Currency Board. *Economía*, Vol. 5, No. 2.
- Finger, J. M., (1993), *Antidumping: How it Works and Who Gets Hurt*. The University of Michigan Press.
- Finger, J. M., y J. Nogués, (1987), International Control of Subsidies and Countervailing Duties, *World Bank Economic Review* Vol. I (September).
- Finger, J., y T. Murray (1990), *Policing Unfair Imports: The US Example*, Working Paper Series 401, The World Bank.
- Francois, J., y G. Niels (1993), *Business Cycles, the Current Account and Administered Protection in Mexico*, CEPR, Discussion Paper Series # 3981.
- GATT (1986), *The Tokyo Round Agreements*, GATT.
- Giorgi, D. (2001), *Acerca del Nuevo Decreto Antidumping y Antisubvenciones*, La Nación, 11 de Septiembre de 2001.
- Horlick, G. (1992), *Argentina: Draft Antidumping Regulations*.
- IRWIN, D. (2002), *Free Trade Under Fire*, Princeton University Press, Princeton: New Jersey.
- Krueger, A. (1995), *American Trade Policy: A Tragedy in the Making*, American Enterprise Institute: Washington D.C.
- Nogués, J. (1986), *The Nature of Argentina's Policy Reforms During 1976-1981*, Staff Working Paper No. 765, The World Bank.

- Nogués, J. (1991), Less Than Fair Value Trade Cases Against Latin American Countries, *The World Economy*, December.
- Nogués, J. (2001), *La Institucionalización de la Globalización* in J. De Pablo, J. Nogués y R. Dornbusch, *La Globalización, la Argentina y Cada Uno de Nosotros*, Consejo Empresario Argentino.
- Nogués, J. (2003), *US Contingent Protection Measures Against Honey Imports: Regulations, Development and the Doha Round* World Bank Staff Working Paper No 3,088, ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).
- Nogués, J., y E. Baracat (2005), *Political-Economy of Antidumping and Safeguards in Argentina*, Policy Research Working Paper (de próxima publicación), Banco Mundial: Washington DC.
- Prusa, T. (1992), Why Are So Many Antidumping Petitions Withdrawn?, *Journal of International Economics*, vol.33:1-20.
- Reina, M. (2004), *Aplicación de Salvaguardias y Derechos Antidumping en Colombia*, mimeo.
- Sanguinetti, P., y M. Salustro (1999), *MERCOSUR y el Sesgo Regional de la Política Comercial: Aranceles y Barreras no Tarifarias*, mimeo: Buenos Aires.
- Sykes, A. (2003), The Safeguard Mess: A Critique of WTO Jurisprudence, *World Trade Review*, 2(3).
- UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA (1992?), *Proyecto de Decreto Reglamentario a la Ley 24.176*, UIA: Buenos Aires.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (1996), *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, WTO: Geneva.

# MECANISMOS ANTIDUMPING Y DE SALVAGUARDIA: LA EXPERIENCIA BRASILEÑA EN EL PERÍODO 1988-2003<sup>1</sup>

*Honorio Kume<sup>2</sup>*

*Guida Piani<sup>3</sup>*

## 1. Introducción

A fines de los años 1980, la industrialización brasileña basada en el proceso de sustitución de importaciones, así como las recurrentes crisis cambiarias, dieron paso a una política de importaciones que permitía el ingreso en el país solamente de aquellos bienes para los que no hubiera un producto similar brasileño o bien aquellos necesarios para satisfacer un eventual incremento pico de la demanda. Esta política se sustentaba en aranceles aduaneros elevados, controles discrecionales,

<sup>1</sup> Agradecemos a Leane Naidin y a los participantes del seminario «Estudio del uso de salvaguardias y antidumping en América Latina», organizado por J. Michael Finger y Julio J. Nogués, con apoyo del Banco Mundial, que se celebró desde el 23 hasta el 25 de mayo de 2004 en Buenos Aires y, en especial, nuestro agradecimiento a Julio Berlinski por los comentarios recibidos.

<sup>2</sup> Del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: [kume@ipea.gov.br](mailto:kume@ipea.gov.br)

<sup>3</sup> Del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: [guidapiani@ipea.gov.br](mailto:guidapiani@ipea.gov.br)

por ejemplo, una lista de productos prohibidos, un límite máximo anual de compras externas por empresa, entre otros, y regímenes especiales de tributación que reducían o eximían del arancel a una cantidad sustancial de importaciones.

A partir de 1988, comenzó a instrumentarse una política de importación destinada a inducir una asignación más eficiente de los recursos a través de la competencia externa. Con el objeto de atenuar posibles presiones políticas, Brasil introdujo, en 1987, antes de instrumentar esa nueva política, la primera ley que avalaba los acuerdos sobre antidumping, subsidios y derechos compensatorios, lo que constituía un nuevo mecanismo de protección para la industria nacional.

De este modo, junto con la liberalización gradual de las importaciones, Brasil inició un proceso de reglamentación de los instrumentos de defensa comercial que aportaban un alivio temporario a determinados sectores cuando se vieran afectados por la competencia externa. Administrar de manera eficiente y criteriosa esos mecanismos era importante, por un lado, para ofrecer apoyo a las actividades perjudicadas por las prácticas de comercio consideradas desleales y, por el otro, para asegurar la continuidad del programa de apertura comercial. Por lo tanto, el desafío del gobierno era establecer un sistema de protección conforme a los intereses nacionales y que, al mismo tiempo, fuese compatible con el apoyo político necesario para asegurar el objetivo de una mayor integración mundial de la economía brasileña (Finger, 1998).

La aplicación de los mecanismos antidumping está sujeta a las reglas establecidas en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 de la Organización Mundial del Comercio (OMC), reglas que exigen probar la existencia de dumping, el daño sufrido por la producción nacional del bien similar y la relación causal entre el dumping y el daño.

El uso de las medidas de salvaguardia, reglamentado por el Artículo XIX del GATT (1994) (Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados), exige mayor rigor en cuanto a la comprobación del daño (daño grave), ade-

más del compromiso de adecuar la industria nacional para asegurar niveles más elevados de competitividad.

Pese a la retórica aparentemente técnica y objetiva de que está imbuida la normativa de la OMC, emitir un juicio respecto de los requisitos citados permite un amplio margen de subjetividad, lo que puede transformar el aparato de las medidas antidumping y de salvaguardia en un fuerte instrumento de protección, al punto incluso de resultar contradictoria respecto de la política de liberalización de la importación.

El objetivo de este trabajo es evaluar la experiencia brasileña en cuanto a la utilización de los mecanismos antidumping y de salvaguardia, en un contexto de programas de apertura comercial y de estabilización macroeconómica. El trabajo consta de una introducción y tres partes. En la sección 2, se resumen las principales modificaciones a la política de importación de Brasil, introducidas en el período 1988-2003, divididas en cuatro fases diferentes. A continuación, se describe la evolución del aparato legal y de las estructuras institucional y administrativa que habilitan la utilización de los instrumentos antidumping y de salvaguardia en Brasil, y se enumeran los cambios introducidos en el período comprendido entre los años 1987 y 2003. En la sección 3, se analiza la evolución de las controversias presentadas en ese período y se evalúan los principales resultados alcanzados en relación con los objetivos de liberalización de las importaciones. La última sección resume, sobre la base de la experiencia brasileña, las principales conclusiones y las recomendaciones en materia de políticas.

## **2. Las políticas de importación en el período 1987-2003**

### **2.1 Breve descripción**

En 1987, tras décadas de políticas que estimularon la sustitución de importaciones y medidas para combatir las crisis cambiarias que afectaron a la economía brasileña, la política en materia de importaciones de Brasil presentaba las siguientes características básicas (Kume, Piani y Souza, 2003):

- a) una estructura arancelaria basada, salvo pequeñas modificaciones, en las alícuotas fijadas en 1957,<sup>4</sup> en la fase inicial del proceso de sustitución de importaciones en Brasil;
- b) la aplicación generalizada de aranceles redundantes o con agua;
- c) el cobro de diversos tributos adicionales, como el impuesto sobre las operaciones de crédito, cambio y seguro (IOF), la tasa de mejoramiento de puertos (TMP) y el adicional de flete para la renovación de la Marina Mercante (AFRMM);
- d) una amplia utilización de barreras no arancelarias, tales como una lista de productos con suspensión de licencias de importación, el requisito de autorizaciones previas para determinados productos (siderúrgicos, informáticos) y cuotas anuales de importación por empresa importadora, y
- e) la existencia de 42 regímenes especiales de tributación, lo que permitía la exención o reducción de los derechos de importación.

Así, reformular esa política de importación implicaba, en primer lugar, actualizar los aranceles de tal manera de aproximar la diferencia entre los precios internos y externos, y eliminar, de esta manera, el agua. En segundo lugar, era necesario eliminar los regímenes especiales, excepto aquellos destinados a favorecer determinadas actividades previamente seleccionadas; después de esta etapa, las barreras no arancelarias se volverían inocuas, por lo que podrían ser eliminadas sin repercusiones significativas sobre la producción nacional y el gasto de divisas. Finalmente, en la última etapa, una vez que se tuviera una percepción clara de la estructura de pro-

<sup>4</sup> Las sobretasas fijadas a partir de mediados de 1974 durante la primera crisis del petróleo quedaron sin efecto a fines de 1984, después de innumerables prórrogas.



tección resultante, podría tomarse la decisión de volver a reducir gradualmente los aranceles aduaneros, con el fin de estimular una mayor eficiencia productiva (Kume, 1990 y 1991).

En términos generales, los cambios que afectaron a las políticas de importación durante el período 1988-93 siguieron dicha secuencia.

Seguidamente, se analizan las principales características de la política de importación en Brasil, dividiéndola en períodos.

### **a) Período 1988-89**

En la primera fase, correspondiente al bienio 1988-89, se realizaron dos reformas arancelarias, en junio de 1988 y en septiembre de 1989, respectivamente, que tenían como objetivo eliminar el agua del arancel nominal, suprimir los regímenes especiales (a excepción de los vinculados a los acuerdos internacionales, las actividades de exportación (*drawback*), al desarrollo regional y a la zona franca de Manaus) y eliminar los tributos adicionales: el IOF, la TMP y el AFRMM.

Debido a la presión ejercida por aquellos grupos cuyos privilegios se verían reducidos, el gobierno optó, en junio de 1988, por poner en práctica una reforma menos abarcadora: fijó aranceles más bajos, aunque más altos que los de su propuesta inicial, con una redundancia todavía significativa, eliminó el cobro del IOF y de la TMP y suprimió parcialmente los regímenes especiales de importación.

Las barreras no arancelarias, administradas en esa época por la CACEX (Cartera de Comercio Exterior del Banco do Brasil) y que, probablemente, eran más eficaces para restringir las importaciones, no sufrieron modificaciones.

En síntesis, la reforma instrumentada no logró eliminar la mayoría de los regímenes especiales; no obstante, introdujo cierta racionalización en la estructura de los instrumentos arancelarios, aunque sin producir efectos significativos en el grado de protección de la industria local (Kume, 1988).

### **b) Período 1990-93**

En marzo de 1990, al asumir el nuevo gobierno, se anunciaron medidas que modificaban profundamente la conducción de la política de comercio exterior de Brasil. Al mismo tiempo que se optaba por flexibilizar el régimen cambiario, se puso en marcha un programa de liberalización de las importaciones, cuyos primeros pasos consistieron en revocar la lista de productos con suspensión de licencias de importación y eliminar los regímenes especiales de importación, con la excepción del *drawback*, del régimen de la zona franca de Manaus —que beneficiaba a los productos informáticos— y de los bienes sujetos a acuerdos internacionales. Con posterioridad a estas reformas, se decidió, en julio del mismo año, interrumpir los programas de importación vigentes para las empresas. Desaparecidos los controles administrativos más importantes, el arancel aduanero pasó a desempeñar el papel principal en la creación de una protección adecuada para la industria local.

Pocos meses después, se anunciaba la reforma arancelaria, según la cual los aranceles de todos los productos sufrirían reducciones graduales a lo largo de los cuatro años siguientes; al cabo de dicho período, se alcanzaría un arancel modal del 20% dentro de un rango de variación de 0 a 40%. En lo que respecta a la actividad industrial, se fijó como meta un arancel efectivo de alrededor del 20%, que entraría en vigencia a partir de enero de 1994.

En definitiva, las dos últimas etapas del cronograma de desgravación arancelaria se anticiparon seis meses a lo anunciado.

### **c) Período 1994-1998**

Después del Plan Real, la apertura comercial se intensificó dada la necesidad de imponer mayor disciplina sobre los precios nacionales de los productos importables. En este sentido, también se anticipó la caída de las alícuotas de los derechos de importación resultantes de la aplicación del Arancel Externo Común del Mercosur.

Las modificaciones promovidas en 1994 pueden resumirse de la siguiente manera (Kume, 1998):

- a) disminución de las alícuotas de los derechos de importación hasta el 0% o 2% (sobre todo en los casos de insumos y bienes de consumo con peso significativo en los índices de precios) como mecanismo auxiliar para combatir la inflación;
- b) anticipación de la entrada en vigencia del arancel externo común del Mercosur en septiembre de 1994,<sup>5</sup> en vez de enero de 1995. Como regla general, en los casos en que se produciría un aumento del arancel en virtud de que el arancel vigente en Brasil era menor que el aprobado por el Mercosur, se mantuvo la alícuota menor.

Cuando se aplicaron las reducciones arancelarias en septiembre de 1994, ya se advertía que las importaciones presentaban una trayectoria ascendente desde enero de 1993 y que el ingreso de capitales externos, después del lanzamiento del Plan Real, había provocado una fuerte apreciación cambiaria. En consecuencia si, por una parte, los instrumentos arancelarios se consideraban un factor importante para asegurar la estabilidad de los precios —sobre todo al principio del programa de estabilización—, por la otra, las autoridades responsables de la conducción político-económica asumían claramente los riesgos de un eventual desequilibrio en las cuentas externas, al exponer demasiado la industria nacional a la competencia internacional, cuando los resultados de la apertura comercial instrumentada principalmente en el período 1991-1993 aún no estaban plenamente consolidados.

De hecho, el surgimiento de déficits comerciales en el último bimestre de 1994, hecho que ocurría por primera vez desde enero de 1987, sumado a la fuga de capitales ocasionada por la crisis mexicana acaecida a fines de ese año, acentuó la preocupación respecto del riesgo de financiar continuamente défi-

<sup>5</sup> El Arancel Externo Común del Mercosur presentaba alícuotas levemente inferiores a las de la estructura arancelaria vigente en Brasil.

cits cada vez más altos de la cuenta corriente. Asimismo, la reducción significativa en los aranceles de automóviles, productos electrónicos y un grupo de insumos y materias primas, en un período de fuerte apreciación cambiaria, derivó en un alto grado de exposición a la competencia externa, reforzando así las presiones proteccionistas que permanecían latentes desde el inicio de la apertura comercial a fines de la década del ochenta.

Durante el primer semestre de 1995, con el objeto de atender las demandas de mayor protección y mantener las importaciones en niveles compatibles con un saldo comercial por lo menos equilibrado, el gobierno elevó las alícuotas de los derechos de importación de automóviles,<sup>6</sup> motocicletas, bicicletas, tractores, productos electrónicos, tejidos y zapatillas; en suma, artículos responsables de las altas tasas de crecimiento de las importaciones. Al mismo tiempo, para impedir el aumento de los precios internos considerados abusivos, se redujeron las alícuotas de un grupo de insumos.

A fin de implementar dichas medidas y, dada la pérdida de autonomía en la conducción de la política arancelaria como resultado de la pertenencia al bloque del Mercosur, el gobierno debió incluir una parte de los productos en la Lista de Exención Nacional del Mercosur. Además, logró la autorización de los países socios para crear una nueva lista, en la cual las alícuotas se fijaban en niveles superiores o inferiores a los del Arancel Externo Común durante el plazo de un año.

Con excepción de los casos antes citados, el Arancel Externo Común del Mercosur impidió otros cambios en la estructura arancelaria. Sin embargo, el gobierno recurrió una vez más a medidas administrativas para acotar las importaciones, entre ellas, la exigencia del pago en efectivo (depósito en el Banco Central) en el caso de importaciones financiadas con un plazo inferior a un año, la observancia de requisitos fitosanitarios, el otorgamiento de una licencia para importar un am-

<sup>6</sup> El gobierno aplicó también cuotas a la importación de automóviles, las que fueron retiradas cuando la OMC condenó la medida. Con posterioridad, se estableció una serie de incentivos para el sector automotor.

plio grupo de productos y la aplicación de salvaguardias en la importación de productos textiles y juguetes.

Finalmente, en noviembre de 1997, el gobierno aumentó temporariamente los aranceles en 3 puntos porcentuales, con excepción, básicamente, de los aplicados a bienes de capital. Esa medida sería revertida a través de las futuras reducciones anuales previstas del orden del 0,5%.

#### ***d) Período 1999-2003***

En enero de 1999, después de un fuerte ataque especulativo contra la moneda brasileña y de un rápido intento de efectuar una devaluación cambiaria controlada, el gobierno optó por adoptar un régimen de tipo de cambio fluctuante, lo que implicó una devaluación real de la moneda brasileña del 43,6% en ese año. El ancla cambiaria que mantenía la inflación bajo control fue reemplazada con éxito por un régimen de metas de inflación, lo que evitó una explosión inflacionaria.

La adopción del nuevo régimen cambiario hizo nuevamente viable una política de importación más estable, con eventuales problemas sectoriales de competitividad, que se solucionaron a través de los instrumentos de defensa comercial.

A principios de 1999, se produjo la primera caída del 0,5%, prevista para compensar progresivamente el aumento de tres puntos, de fines de 1997. Los 2,5% restantes fueron eliminados en 2001 y 2003.

## **2.2 Evolución de las importaciones**

El Gráfico 1 muestra la evolución, correspondiente al período 1987-2003, de los índices del volumen de las importaciones totales y de sus principales indicadores: el tipo de cambio real, el PBI real, el precio del producto importado medido en dólares y el arancel nominal promedio. Se observa claramente una fuerte expansión en el volumen de las importaciones en el período 1987-1998, pero con grandes variaciones en las tasas anuales de crecimiento entre los subperíodos.

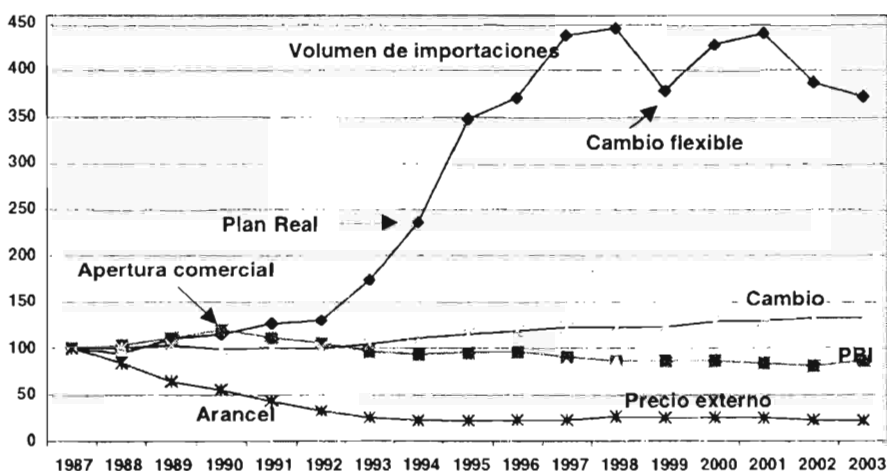
En el lapso que media entre 1987-1992, la variación anual promedio fue del 5,4% debido a los impactos iniciales de la apertura comercial, que se vieron atenuados, sin embargo, por las dos devaluaciones del tipo de cambio producidas en 1991 y 1992, y por el estancamiento del nivel de la actividad económica.

Entre 1993-1995, la tasa anual del crecimiento alcanzó el 21,8%, como resultado de las reducciones adicionales en los aranceles de importación, de la apreciación del tipo de cambio y de la expansión del PBI, estas dos últimas como consecuencia de la puesta en práctica del Plan Real.

En el subperíodo 1996-1999, el control ejercido sobre las importaciones y la caída en el nivel de la actividad redujeron la tasa de variación anual de las compras externas al 8,5%.

Finalmente, después del cambio del régimen cambiario, las importaciones presentaron una trayectoria descendente, con una variación anual negativa de 3,5%.

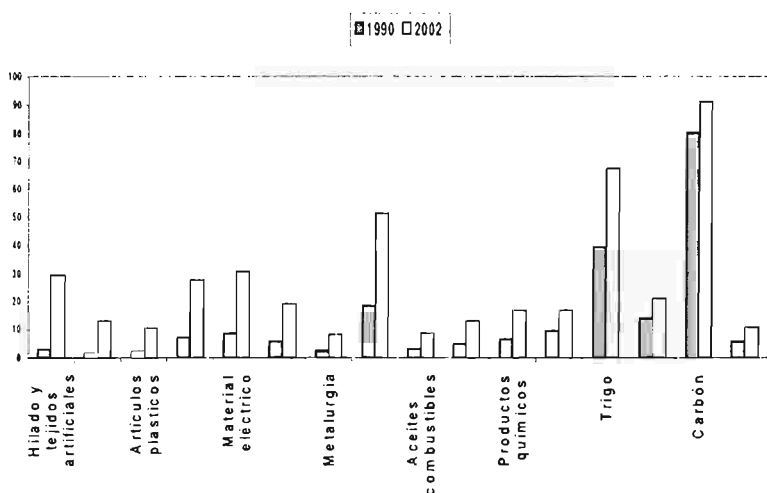
**Gráfico 1: Índices del volumen de las importaciones, tipo de cambio real, PBI real, precio externo y arancel nominal en el período 1987-2003 (base 1987 = 100)**



Fuente: Volumen y precio de las importaciones, obtenido de FUNCEX; tipo de cambio y PBI reales, de IPEA-DATA y arancel nominal, de Kume, Piani y Souza (2003). Elaboración propia.

En el Gráfico 2, se presentan los productos que, entre 1990 y 2002, experimentaron una variación por encima del promedio general de los coeficientes de importación, medidos por el cociente entre los valores de importación y de producción nacional. En ese grupo se ubicaron las principales empresas que habían solicitado medidas de defensa comercial, entre las que se destacaron las pertenecientes al sector de hilados y tejidos sintéticos, sector en el que la participación de la importación en la producción nacional aumentó del 2,9% en 1990 al 29,6% en 2002; los productos farmacéuticos y de perfumería, del 7,1% al 27,9%; los productos químicos, del 6,7% al 16,7%; el caucho, del 4,9% al 13,1%; los artículos de plástico, del 2,2% al 10,4%; y los productos metalúrgicos, del 2,5% al 8,2%. Otros productos, como los equipos electrónicos, los vehículos automotores y las autopartes, recibieron una protección adicional a través de la suba de los aranceles.

Gráfico 2 Coeficientes de importación de algunos productos seleccionados: 1990 y 2002 (%)



Fuente: Cuentas Nacionales del Brasil, IBGE, diversos años. Elaboración propia.

### 3. El régimen antidumping y de salvaguardias de Brasil

#### 3.1 Aspectos legales, institucionales y operativos

Hasta 1988, Brasil contaba con dos instrumentos para combatir la práctica de dumping en las importaciones, los que permitían alterar el valor tributario de la mercadería importada para calcular los derechos de importación: el primero de tales instrumentos, la **pauta del valor mínimo**, establecido por la Ley Arancelaria de 1957, podía aplicarse cuando el precio externo no fuera fácilmente calculable o presentase indicios de dumping; el segundo, llamado **precio de referencia**, introducido en 1970, se aplicaba en casos de disparidad de precios en las importaciones de diversos orígenes en perjuicio de la producción nacional.

Aunque guardaran similitud con el Acuerdo Antidumping del GATT, los procedimientos administrativos adoptados en la aplicación de esas medidas entraban en conflicto con las normas del Acuerdo General, por lo que se convertían en fuentes de reclamo por parte de los demás países miembros. Por ende, con la promulgación del Acuerdo de Valoración Aduanera, en 1986, el gobierno brasileño asumió el compromiso de eliminar gradualmente esos mecanismos en un plazo que llegaría hasta julio de 1988 (Naidin, 1998).

En enero de 1987, Brasil adoptó una legislación nacional que ratificaba el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General (Acuerdo Antidumping) y el Acuerdo Relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General (Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias). En ambos casos, se facultó a la entonces Comisión de Política Aduanera (CPA), dependiente del Ministerio de Hacienda, a aplicar los dos acuerdos y a establecer los derechos antidumping y compensatorios previstos en ellos.

La CPA era un organismo presidido por un secretario ejecutivo designado por el Ministerio de Hacienda, responsable de la investigación y elaboración de un informe técnico que



se sometía posteriormente a la consideración de un grupo compuesto por seis representantes de ministerios vinculados al área económica, siete funcionarios de organismos gubernamentales y tres representantes del sector privado.

De esa manera, la CPA tuvo a su cargo la responsabilidad de establecer las normas que regularían los procedimientos administrativos relativos a las medidas previstas en los referidos acuerdos, lo que se hizo a través de un instrumento legal que, en la práctica, constituía un procedimiento claro para la apertura, conducción y conclusión de una investigación antidumping o de subsidios.<sup>7</sup>

Sin embargo, en aquella época en que la economía brasileña se encontraba sumamente protegida contra la competencia externa, el órgano más importante de ejecución de la política de comercio exterior era la CACEX, un ente dependiente del Banco do Brasil<sup>8</sup>, que tenía como atribuciones la emisión de los documentos de exportación y de importación —factor fundamental para las operaciones de comercio exterior— y el financiamiento de las exportaciones. A través de mecanismos administrativos, este organismo mantuvo el control total de las importaciones hasta fines de la década del ochenta.

En 1990, al iniciarse el gobierno de Collor, se realizó una gran reforma administrativa que, entre otras medidas, creó el Ministerio de Economía, Hacienda y Planeamiento, lo que unificó los antiguos Ministerios de Hacienda, de Planeamiento y de Industria y Comercio. El nuevo Ministerio estaba compuesto por una secretaría ejecutiva, con rango equivalente al de viceministro, y por cuatro secretarías, entre las cuales se encontraba la Secretaría Nacional de Economía, de la que pasó

<sup>7</sup> Desde el comienzo, el organismo encargado de investigar la existencia de dumping y subsidios en Brasil es el mismo que realiza la evaluación del daño a la industria nacional.

<sup>8</sup> A pesar de que el Banco do Brasil se encontraba subordinado al Ministerio de Hacienda, la designación del director de la CACEX le competía al Presidente de la República.

a depender el Departamento de Comercio Exterior (DECEX). Permanecieron vinculadas al DECEX la Coordinación Técnica de Aranceles (CTT, según sus siglas en portugués, la ex CPA) y la Coordinación Técnica de Intercambio Comercial (CTIC, la ex CACEX) con las mismas atribuciones que antes. La subordinación de los dos organismos al DECEX buscaba unificar la conducción de la política de comercio exterior en un contexto potencialmente conflictivo, que exigía reducir el poder de la ex CACEX en contraposición al fortalecimiento de la actuación de la ex CPA.

En octubre de 1993, la administración del presidente Itamar Franco creó el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT), del cual pasó a depender la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX),<sup>9</sup> con la cual se mantenían relacionadas las antiguas coordinaciones, ahora elevadas a la categoría de departamentos (Departamento Técnico de Aranceles —DTT— y Departamento Técnico de Intercambio Comercial —DTIC—, respectivamente). Se creó también un tercer departamento, el de Planeamiento y Política Comercial (DPPC), encargado de compilar las estadísticas de comercio exterior y formular las políticas para dicho sector. Como las cuestiones referentes a las modificaciones de alícuotas de los derechos de importación constituían una atribución del Ministerio de Hacienda, de conformidad con la Constitución Federal, las decisiones tomadas técnicamente por el DTT y aprobadas por la SECEX debían ser sometidas al análisis de la Secretaría de Política Económica para su posterior aprobación por parte del Ministerio de Hacienda. De esta manera, se intensificó la falta de coordinación de la política comercial, dado que el Ministerio de Hacienda se preocupaba por utilizar la política arancelaria como instrumento de estabilización de los precios nacionales, mientras que el MICT se concentraba en el grado de desprotección de la producción nacional.

<sup>9</sup> El DECEX, luego redenidoado SECEX, a su vez dependía directamente del MICT.

En 1995, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso introdujo una innovación al crear la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), compuesta por el Jefe de la Casa Civil, un secretario ejecutivo y los siguientes ministros: de Relaciones Exteriores, Hacienda, Planeamiento y Presupuesto, Industria, Comercio y Turismo, Agricultura, y Abastecimiento y Reforma Agraria. Se mantuvo el MICT, con la SECEX, al tiempo que los tres departamentos anteriores fueron transformados en cuatro: el Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX), que, en la práctica, absorbió las atribuciones del antiguo DTIC a excepción de la elaboración de estadísticas de comercio exterior, tarea que era realizada por los técnicos de la antigua CACEX; el Departamento de Negociaciones Internacionales (DEINTER) encargado de las cuestiones relacionadas con las negociaciones del Mercosur y la OMC, entre otros, y responsable de las modificaciones introducidas en las alícuotas de los derechos de importación; el Departamento de Defensa Comercial (DECOM), responsable de los procesos antidumping, de subsidios y de salvaguardias y, por último, el Departamento de Políticas de Comercio Exterior (DEPOC).

Es importante destacar la creación de un departamento específico para velar por las cuestiones de defensa comercial, lo que refleja la importancia que esos instrumentos revistieron para la política de comercio exterior brasileña. El cuerpo de funcionarios de ese nuevo departamento fue integrado por técnicos de los antiguos DTT y DTIC.

Estas nuevas modificaciones no «erradicaron» las fallas derivadas de conflictos entre las distintas atribuciones legales. Le competía al Ministerio de Hacienda rubricar los actos legales relacionados con los cambios de arancel<sup>10</sup> en los «ex»

<sup>10</sup> A partir de 1995, con un arancel externo común, las modificaciones arancelarias pasaron a ser decididas por el Grupo Mercado Común del Mercosur y ejecutadas en Brasil a través de un decreto presidencial.

arancelarios<sup>11</sup> (excepciones en la nomenclatura arancelaria). Sin embargo, las decisiones de “defensa comercial” (técnicamente analizadas por el DECOM, vinculado al MICT) debían ser tomadas no sólo por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, sino también por el Ministerio de Hacienda.

Con el fin de brindar mayor credibilidad a las acciones del DECOM y del DEINTER, se creó el Comité Consultivo de Defensa Comercial (CCDC), compuesto por representantes de organismos gubernamentales, a saber, Ministerios de Hacienda, Planeamiento y Presupuesto, Relaciones Exteriores, Agricultura y la Secretaría Ejecutiva de la Cámara de Comercio Exterior. Presidido por el Secretario de Comercio Exterior, el grupo debía examinar cuestiones relativas a investigaciones de dumping y de subsidios y, cuando se lo convocara especialmente, a investigaciones de salvaguardias.<sup>12</sup>

En marzo de 1995, Brasil había implementado el Acuerdo Antidumping de la Ronda Uruguay. Esta legislación, como era de esperarse, seguía en líneas generales el texto del propio acuerdo de la OMC. Para mitigar la insatisfacción del sector privado frente a la demora en el análisis de los litigios interpuestos y asegurar la credibilidad de los instrumentos de defensa comercial, se establecieron plazos máximos para el proceso decisorio: 20 días para comunicar si la petición cumplía con todos los requisitos; 30 días para decidir la apertura de la investigación, y 360 días para su cierre con decisión final, lo que en casos excepcionales podía alcanzar 540 días.

<sup>11</sup> Los “ex” arancelarios fueron creados en Brasil, en 1990, para permitir que las importaciones de bienes de capital y materias primas que no eran producidos a nivel nacional ingresaran con arancel 0 y se mantuvieran a la par del arancel externo común.

<sup>12</sup> El CCDC sucedió al Comité Técnico Consultivo, creado en agosto de 1993, y estaba compuesto por siete representantes de ministerios y cuatro de asociaciones del sector privado. Tenía como objetivo examinar las propuestas técnicas elaboradas por el DTT, relativas a la imposición de medidas antidumping y de derechos compensatorios y a las modificaciones de las alícuotas de los derechos de importación.

También se concretó otra reivindicación apoyada masivamente por la industria nacional:<sup>13</sup> la retroactividad, o sea, la aplicación de derechos antidumping definitivos sobre productos importados a precios de dumping, si éstos hubiesen sido despachados para consumo hasta 90 días antes de la fecha de aplicación de las medidas antidumping provisorias, y siempre que se tratara de una situación que pudiera perjudicar seriamente el efecto correctivo de los derechos antidumping.<sup>14</sup>

En contrapartida, el gobierno incluyó expresamente dos puntos que no aparecen en el Acuerdo Antidumping de la OMC, con el objeto de moderar el sesgo proteccionista que caracteriza el funcionamiento del régimen de antidumping en muchos países.

El primero de estos puntos, en relación con la evaluación del daño, es la recomendación de excluir el impacto del proceso de liberalización de las importaciones sobre los precios internos, en la medida en que estos efectos sean provocados por motivos ajenos a las importaciones objeto de dumping.

El segundo punto se refiere a circunstancias excepcionales, a saber: la inclusión de la cláusula de «interés nacional», en virtud de la cual, aun cuando se haya comprobado el caso de dumping y el daño resultante, las autoridades competentes pueden decidir la suspensión de la aplicación del derecho o la aplicación de un derecho diferente (supuestamente menor) del que se ha recomendado.

En cuanto a las medidas de salvaguardias, Brasil promulgó su primera legislación al respecto en mayo de 1995, atribuyendo al MICT y al MF el proceso decisorio. Como era de esperar, el Decreto sigue en líneas generales las reglas de la OMC sobre este tema. Posteriormente, en julio de 1998, fue

<sup>13</sup> El sector privado siempre citó el sistema antidumping de los Estados Unidos como ejemplo, por las siguientes razones: la rapidez en la apertura del proceso, la posibilidad de aplicación retroactiva del derecho y la imposición de un derecho equivalente al margen de dumping detectado.

<sup>14</sup> Por ejemplo, cuando el daño es causado por importaciones voluminosas y crecientes de un producto a precios de dumping durante un período relativamente corto.

regulada la aplicación de medidas de salvaguardia del Mercosur sobre importaciones procedentes de terceros países.

Por último, en octubre de 2001, el Presidente de la República transfirió a la CAMEX el poder de fijar los derechos antidumping y compensatorios, y de adoptar medidas de salvaguardias. La CAMEX pasó a estar presidida por el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) y compuesta por los ministros de Relaciones Exteriores (MRE), de Hacienda (MF), de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MARA), el jefe de la Casa Civil de la Presidencia de la República y el ministro de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPO), cuya misión es tratar las medidas de defensa comercial y arribar a una decisión por la mayoría de sus miembros.<sup>15</sup>

Desde el punto de vista institucional, este último cambio significó un enorme debilitamiento del Ministerio de Hacienda en el proceso decisorio relacionado con la operación del régimen antidumping y de salvaguardias, ya que su representatividad se redujo a un voto sobre seis.

El vaciamiento de poder del Ministerio de Hacienda, de tendencia más moderada, en detrimento de la visión más proteccionista del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, aparentemente no tuvo repercusiones significativas en la administración del régimen antidumping, de subsidios y de salvaguardias en Brasil, pero sin duda lo sometió a mayores presiones por parte de intereses muchas veces conflictivos entre quienes debían ejecutar las políticas gubernamentales y ciertos sectores productivos locales. Del mismo modo, se acentuó la impresión de fragilidad institucional de los organismos que sucedieron a la CPA hasta la aparición del actual DECOM.

Por otro lado, a partir de 1995, con la creación del DECOM, Brasil comenzó a tener un organismo gubernamental dedicado exclusivamente a las acciones antidumping, antisubsidios y de

<sup>15</sup> Para agilizar el proceso decisorio, la CAMEX instituyó un comité técnico compuesto por un representante de cada Ministerio integrante de la Cámara, con la intención de establecer un posicionamiento técnico sobre el informe de la SECEX a presentarse a consideración del comité de ministros.

salvaguardias, y a conducir las negociaciones de estos temas en el ámbito internacional. A pesar de eso, la escasez de recursos humanos y financieros, que siempre constituyó una fuente de dificultades para analizar los procesos, parece haber sido sorteada sólo parcialmente.<sup>16</sup>

Una prueba de ello surge de los datos de la Tabla 1, que muestra la cantidad de procedimientos antidumping —cada uno definido por conjunto de productos<sup>17</sup>— y de investigaciones in situ realizadas para verificar el daño (empresas nacionales) y el dumping (empresas extranjeras). Se observa que, respecto de la evaluación del daño, en casi todos los procesos se visitaron las empresas nacionales. No obstante, respecto de la existencia de dumping, el número de inspecciones recibidas por las empresas exportadoras con el fin de verificar los precios internos y de exportación es aún bastante reducido. Por consiguiente, en la constatación de dumping, el DECOM aún se basa, fundamentalmente, en los datos provistos por las empresas y en la información sobre precios disponible en publicaciones especializadas.

**Tabla 1: Número y porcentaje de procedimientos con investigación in situ – daño y dumping**

Año	Nº de procedimientos	Daño	(%)	Dumping	(%)
1996	7	2	28,6	1	14,3
1997	10	7	70,0	0	0,0
1998	10	9	90,0	3	30,0
1999	5	3	60,0	0	0,0
2000	7	6	85,7	1	14,3
2001	8	7	87,5	1	12,5
2002	11	10	90,9	2	18,2

Fuente: Informe DECOM/SECEX/MDIC, 2003. Elaboración propia.

<sup>16</sup> El DECOM no posee presupuesto propio.

<sup>17</sup> Se define aquí como “procedimiento” la acción que incluye un determinado producto y todos los países citados, ya que en la verificación del daño in situ no resulta pertinente el país de origen del producto importado.

## 3.2 La experiencia brasileña en materia de medidas antidumping y de salvaguardia

### 3.2.1 Panorama general

De acuerdo con las notificaciones hechas ante el Comité de Prácticas Antidumping de la OMC, Brasil<sup>18</sup> ocupaba el octavo lugar en el ranking de los países que habían aplicado medidas antidumping con mayor intensidad entre 1995 y 2002, quedando a la zaga de India, Estados Unidos, Unión Europea, Argentina, Sudáfrica, Australia y Canadá (Tabla 2). Brasil, junto con India, Argentina, Sudáfrica, China, Corea del Sur y Turquía pertenece al grupo de países que iniciaron la aplicación de medidas antidumping básicamente en la década del noventa. Merece destacarse en ese grupo el desempeño de la India, que superó a los países con más larga tradición en la utilización de dicho instrumento legal.

Tabla 2: N° de medidas antidumping adoptadas en 1995-2002 – principales países que las aplicaron

País/bloque	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
India	6	21	13	27	65	41	79	80	332
EE. UU.	14	22	15	36	47	47	76	35	292
UE	33	25	41	22	65	32	29	20	267
Argentina	27	22	14	8	24	45	26	14	180
Sudáfrica	16	33	23	41	16	21	6	4	160
Australia	5	17	42	13	24	15	23	16	155
Canadá	11	5	14	8	18	21	25	5	107
Brasil	5	18	11	18	16	11	17	9	105
México	4	4	6	12	11	7	5	10	59
China	nd	nd	nd	nd	0	6	14	30	50
Corea del Sur	4	13	15	3	6	2	4	9	56
Turquía	0	0	4	1	8	7	15	17	52
Subtotal	125	180	198	189	300	255	319	249	1.815
Total	157	224	243	256	356	294	366	309	2.205

Fuente: OMC, Iniciativas de medidas antidumping a cargo del miembro informante, 2003. Elaboración propia.

Nd = no disponible

<sup>18</sup> A los efectos comparativos con otros países, se mantuvieron los números de las medidas tal como lo informó Brasil al Comité Antidumping de la OMC.



China aparece como el blanco privilegiado de los procedimientos antidumping (con 232 en su haber), seguida por Corea (92), Taiwán (75), EE.UU. (69), Japón (68), Rusia (66), Tailandia (58), Brasil (54) e India (48). La posición brasileña se ve influida por las medidas adoptadas por Argentina, su principal socio en el Mercosur. Si se excluyen las medidas promovidas por Argentina (26) y Uruguay (1), Brasil pasaría del 8° al 14° lugar entre los países exportadores más alcanzados por las medidas antidumping.

Entre los sectores productivos más afectados por las 2.205 medidas de antidumping adoptadas entre 1995 y 2002, se destacan el de los metales (31,6% del total), el de productos químicos (18,6%) y el del plástico (12,2%). Esa misma tendencia se observa en Brasil, donde la industria química, seguida por la de los metales y la del plástico, totalizaron el 73,4% de las medidas adoptadas en ese período.

Por último, según Zanardi (2003), que efectuó una evaluación más completa de las medidas antidumping —a partir de los datos de las notificaciones semestrales hechas por los países miembros ante la OMC y de un relevamiento específico para los países no miembros correspondiente al período 1981-2001—, del total de iniciativas de antidumping presentadas por la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y Australia, los porcentajes de las que obtuvieron una determinación definitiva favorable fueron 73,7%, 59,3%, 58,4% y 41%, respectivamente. En los países que adhirieron al uso de ese instrumento a partir de la década del noventa, tales como India, Corea del Sur, México y Turquía, el porcentaje de aceptación alcanza, respectivamente, 71,9%, 65,1%, 65% y 52,5%. En Brasil, casi la mitad de las medidas (49,6%) tiene un resultado definitivo favorable.

En relación con las medidas de salvaguardias notificadas durante el mismo período, Brasil se encuentra en el 15° lugar —con apenas dos medidas (aplicadas a juguetes y coco rallado)—, superado, entre otros, por India (15 medidas), Estados Unidos (12), Checoslovaquia (10), Jordania (9), Chile (8) y Venezuela (6). Los procedimientos basados en salvaguardias

crecieron sustancialmente a partir de 1998, cuando pasaron de 11 a 34 en 2002 (Tabla 3). No obstante, el número de procedimientos vinculados a esta modalidad de protección es aún bastante inferior al de los procedimientos antidumping.

**Tabla 3: Número de medidas de salvaguardia presentadas en el período 1995-2002 – principales países que las aplicaron**

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
India			1	5	4	2		3	15
EE.UU.	1	2	1	1	2	5			12
Checoslovaquia					1	2	2	5	10
Jordania						1		8	9
Chile					1	3	2	2	8
Venezuela						3		3	6
Bulgaria						1	2	2	5
Argentina			1	1		1	1		4
Corea del Sur	1	2			1				4
Polonia						1		3	4
Egipto				1	1	1			3
Eslovaquia					1	1		1	3
El Salvador						3			3
Japón						3			3
Brasil		1					1		2
Subtotal	2	5	3	12	11	29	14	28	18
Total	2	5	3	11	13	28	11	34	107

Fuente: Informe del Comité de Salvaguardias presentado ante el Consejo para el Comercio de Mercancías, diversos años. Elaboración propia.

### **3.2.2 Medidas antidumping en Brasil**

A pesar de que Brasil implementó el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios desde 1987, no resultó necesario recurrir a esas medidas dada la enorme protección arancelaria y no arancelaria que imperaba en ese entonces. En virtud de ello, hasta 1989, se abrió y concluyó un solo procedimiento —equivalente a cuatro medidas si se tomara como base el par producto-país— con la imposición de derechos antidumping definitivos. El caso “testigo” afectó las exportaciones de cadenas de bicicletas de la ex Unión Soviética y Checoslovaquia, de la India y China destinadas al mercado brasileño.

La exigencia de brindar protección contra un supuesto comercio desleal a través de medidas se intensificó con el programa de apertura comercial, en particular, con la reducción arancelaria iniciada en febrero de 1991 y concluida de manera anticipada en julio de 1993. Tal como indica la Tabla 4, en el primer año de implementación del cronograma de la reforma arancelaria, se abrieron 13 investigaciones (de acuerdo con el par producto-país); en el año siguiente, 8 y 27 en 1993. El número de procesos abiertos se redujo a 10 en 1994 y a 5 al año siguiente, que involucraban solamente un producto (hierrocromo) y a los países que constituían la ex Yugoslavia.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> La caída tan abrupta producida en 1995 no resulta muy clara.

Tabla 4: Número de medidas antidumping, antisubsidios y de salvaguardias iniciadas por Brasil: 1987-2003

Año	Dumping	Dumping-revisión	Subsidios	Salvaguardias
1987	0	0	0	0
1988	2	0	0	0
1989	2	0	0	0
1990	2	0	0	0
1991	13	0	2	0
1992	8	0	13	0
1993	27	0	1	0
1994	10	0	7	0
1995	5	0	0	0
1996	16	0	0	1
1997	15	7	0	0
1998	23	2	0	0
1999	27	3	0	1
2000	10	2	0	0
2001	19	1	1	1
2002	16	8	0	0
2003	20	12	0	0
Total	215	35	24	2

Fuente: Informe DECOM, SECEX, MDIC, diversos años. Elaboración propia.

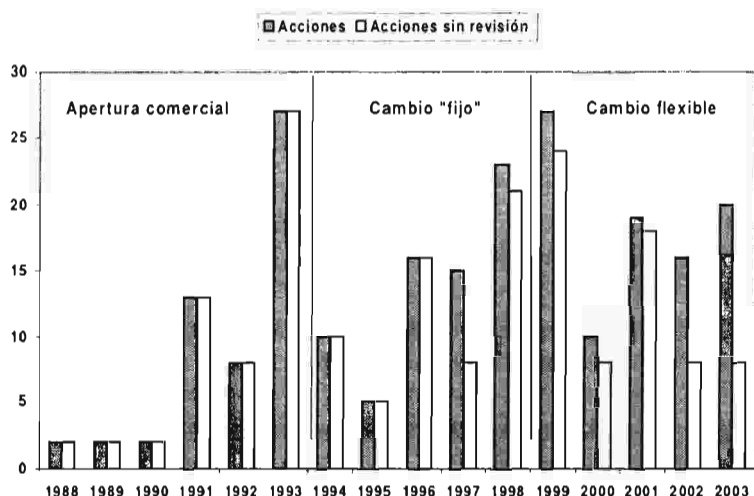
Nota: El número de medidas antidumping y antisubsidios se basa en el par producto-país, ya que los países de la Unión Europea se contabilizaron individualmente; por consiguiente, los resultados difieren de las estadísticas oficiales. Las medidas de salvaguardia están contabilizadas por producto.

Como puede observarse, en Brasil, así como en los demás grandes usuarios, se recurre mucho a las medidas antidumping, con un total de 215 a diferencia de 24 medidas antisubsidios y solamente 2 medidas de salvaguardia. Las revisiones de los procedimientos de antidumping se iniciaron en 1997 y abarcaron 35 medidas.

En el período 1996-1999, a excepción de 1997, el número de medidas retoma la trayectoria ascendente, alcanzando un pico de 27 litigios en 1999 (Gráfico 3). Este resultado se explica por la apreciación del tipo de cambio que ocurrió al princi-

pio del Plan Real, en el segundo semestre de 1994, y que se mantuvo de manera significativa durante ese período.<sup>20</sup>

Gráfico 3: Cantidad de medidas antidumping en Brasil: 1988-2003



Fuente: Informe DECOM, SECEX, MDIC, diversos años. Elaboración propia.

En 2000, nuevamente en el contexto de un nuevo tipo de cambio flexible, el número de medidas antidumping disminuyó sustancialmente; si se excluyen los procedimientos en revisión, la tendencia decreciente se vuelve más evidente.<sup>21</sup> Las solicitudes de revisión que expresan la reivindicación del derecho antidumping vigente tienen grandes posibilidades de ser aprobadas.<sup>22</sup>

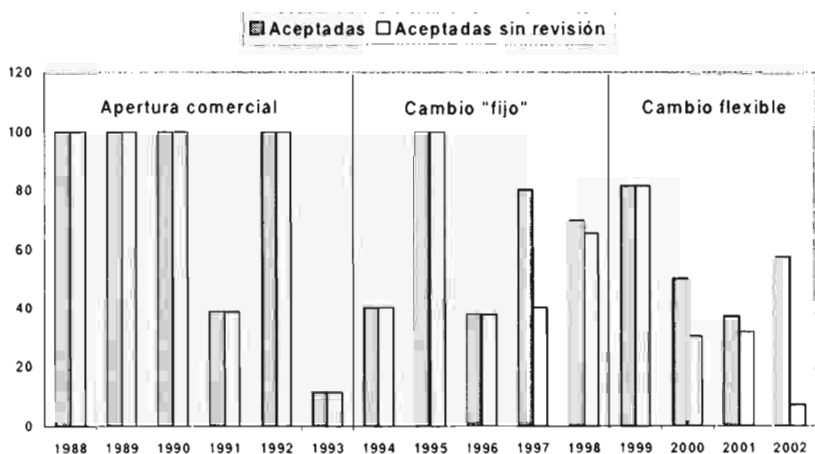
<sup>20</sup> A pesar de las modificaciones en el régimen cambiario ocurrido en enero de 1999, es posible que las demandas cuyas presentaciones se fundaron en datos de períodos anteriores, no consideraran la devaluación real como permanente.

<sup>21</sup> Una evaluación más rigurosa exigiría una prueba econométrica, como las realizadas por Leidy (1997), Knetter y Prusa (2000), François y Niels (2003) e Irwin (2004).

<sup>22</sup> En promedio, se aceptaron 73,9% de los pedidos de revisión contra el 55,4% de los presentados por primera vez.

En cuanto a los procedimientos con determinación definitiva favorable (es decir, las medidas fueron aceptadas), el Gráfico 4 ilustra que, durante el período estudiado, en sólo cinco años<sup>23</sup> —1988, 1989, 1990, 1992 y 1995— se aceptaron todos los procedimientos. En líneas generales, se observa una tendencia de mayor aceptación en el período 1993-1999, a excepción de 1995, y de menor aprobación en los años siguientes, que corresponden al período con el tipo de cambio flexible. Debido a las diferencias de las características de las medidas presentadas, no es posible afirmar si el gobierno intentó compensar los efectos de la apreciación cambiaria de algunos sectores, recurriendo a la aplicación de derechos antidumping.

**Gráfico 4: Participación de las medidas antidumping aceptadas en el total – Brasil: 1988-2002**



Fuente: Informe DECOM, SECEX, MDIC, diversos años. Elaboración propia.

Nota: Se consideraron aceptadas las que concluyeron favorablemente una vez constatadas en forma definitiva el dumping y el daño.

<sup>23</sup> La aceptación de todos los pedidos presentados en los tres primeros años —1988, 1989 y 1990— no tiene el mismo significado que lo ocurrido en 1992 y 1995, dado el reducido número de solicitudes de investigación que se presentaron en esos tres primeros años de funcionamiento del régimen antidumping en Brasil.

La Tabla 5 presenta la distribución de los procedimientos antidumping y su decisión final por grupos de productos, según categorías de uso. En un principio, se observa que de los 193 procedimientos, 107 obtuvieron una determinación favorable (52,8%), 102 se resolvieron a través de derechos antidumping y 5, a través de acuerdos de precios; los otros 86 fueron rechazados (44,6%).

**Tabla 5: Participación de los procedimientos antidumping por grupos de productos, según categorías de uso y decisión final, en Brasil: 1988-2002**

Categoría de uso	Proced.	% en el total de proced.	Aceptados	(%)	Acuerdos de precio	(%)	Rechazados	(%)
<b>1. Bienes de consumo durables</b>	6	3,1	5	83,3	0	0,0	1	16,7
<b>2. Bienes de consumo no durables</b>	23	11,9	18	78,3	2	8,7	3	13,0
2.1 Alimentos	20	10,4	16	80,0	2	10,0	2	10,0
2.2 Otros	3	1,6	2	66,7	0	0,0	1	33,3
<b>3. Materias primas</b>	154	79,8	71	46,1	3	1,9	80	51,9
3.1 Alimentos	5	2,6	0	0,0	0	0,0	5	100,0
3.2 Caucho	10	5,2	7	70,0	0	0,0	3	30,0
3.3 Productos farmacéuticos	12	6,2	4	33,3	2	16,7	6	50,0
3.4 Metales	44	22,8	22	50,0	0	0,0	22	50,0
3.5 Material plástico	19	9,8	8	42,1	0	0,0	11	57,9
3.6 Minerales no metálicos	6	3,1	4	66,7	0	0,0	2	33,3
3.7 Papel	1	0,5	0	0,0	1	100,0	0	0,0
3.8 Productos químicos	45	23,3	20	44,4	0	0,0	25	55,6
3.9 Textil	12	6,2	6	50,0	0	0,0	6	50,0
<b>4. Piezas y accesorios</b>	10	5,2	8	80,0	0	0,0	2	20,0
<b>Total</b>	<b>193</b>	<b>100,0</b>	<b>102</b>	<b>52,8</b>	<b>5</b>	<b>2,6</b>	<b>86</b>	<b>44,6</b>

Fuente: Informe DECOM, SECEX, MDIC, diversos años. Aduanas, Compendio de Leyes de Comercio Exterior. Elaboración propia.

Se destaca la gran participación de materias primas, especialmente de la industria química, de metales y de material plástico, que representan el 55,9% del total de los procedimientos antidumping abiertos para su investigación en Brasil, durante el período 1987-2002.

Los productos químicos y de material plástico constituyen un caso muy parecido a lo que configuraría una situación de dumping estructural o de largo plazo basado en la discriminación internacional de precios, como parte de una política tendiente a maximizar las ganancias de un grupo de empresas, para así aumentar la utilización de la capacidad de sus plantas. En los países que son grandes productores, como Estados Unidos y algunos países europeos, la escala de producción es muy elevada y las ventas en el mercado interno no agotan la cantidad total producida. Las ventas internas son reguladas por contratos<sup>24</sup> que permiten fijar precios superiores a los costos marginales; en los mercados externos, estos costos marginales se igualan.

En el sector de metales comunes y manufacturas de esas materias predominan los casos referentes a productos siderúrgicos y metales, como hierro-cromo. En esos rubros también es generalizada la práctica de ventas externas a precios internacionales inferiores a los vigentes en el propio mercado interno, protegido por aranceles.

En cuanto a los procedimientos con decisión favorable, prevalecen los sectores de bienes de consumo, tanto durables como no durables, con porcentajes de aceptación del 83,3% y 78,3%, respectivamente.<sup>25</sup> Por lo tanto, a pesar de que los

<sup>24</sup> El régimen de ventas basado en contratos asegura un abastecimiento constante, aun en períodos de escasez. Por el contrario, las empresas nacionales compradoras están dispuestas a pagar un precio superior al vigente en el mercado internacional cuando la oferta es insuficiente para atender dicha demanda.

<sup>25</sup> En el caso de los bienes de consumo durables, China es el único país reclamado en todos los procedimientos. En el caso de los bienes de consumo no durables, de los 18 procedimientos aceptados, 10 se refieren a leche importada de países de la Unión Europea, que goza de subsidios que deprimen los precios de exportación. De los restantes, 7 tienen a China como país exportador.



productos siderúrgicos, químicos y de material plástico tienen un número de procedimientos abiertos más elevado, el porcentaje de aquellos que arribaron a una resolución definitiva favorable es inferior al promedio general.

En relación con los países más afectados por la apertura de procedimientos antidumping en Brasil, Estados Unidos aparecen en primer lugar con 29 casos, seguidos por China con 25 y por India con 11 (Tabla 6). A diferencia de lo que ocurre en Argentina, solamente cinco casos tuvieron como blanco a los países del Mercosur: Argentina (3) y Uruguay (2). No obstante, a pesar de que Estados Unidos es el país más citado en las investigaciones sobre medidas antidumping, solamente en el 34,5% de ellas la determinación definitiva fue favorable, un porcentaje muy inferior al promedio (52,8%) e inferior al número de procedimientos registrados contra China y la India (80% y 63,6%, respectivamente).

En la literatura se reconoce ampliamente que la adopción de determinados procedimientos metodológicos puede llevar a una utilización del régimen antidumping con un enfoque más proteccionista. Entre ellos, se destaca la elección del precio de comparación con el del producto exportado al amparo de la práctica de dumping y la aplicación del margen de dumping total.

Tabla 6: Número de procedimientos antidumping con determinación definitiva en Brasil: por país o bloque reclamado

País/bloque	Procedimientos	Aceptados	(%)	Acuerdos de precio	(%)	Rechazados	(%)
EE.UU.	29	10	34,5	1	3,4	18	62,1
China	25	20	80,0	0	0,0	5	20,0
India	11	7	63,6	0	0,0	4	36,4
Rusia	8	4	50,0	0	0,0	4	50,0
Sudáfrica	6	4	66,7	0	0,0	2	33,3
Alemania	6	4	66,7	0	0,0	2	33,3
Reino Unido	6	4	66,7	0	0,0	2	33,3
México	5	4	80,0	0	0,0	1	20,0
Ucrania	5	2	40,0	0	0,0	3	60,0
Bangladesh	4	2	50,0	0	0,0	2	50,0
Japón	4	2	50,0	0	0,0	1	25,0
Corea del Sur	4	1	25,0	0	0,0	3	75,0
España	4	2	50,0	0	0,0	2	50,0
Francia	5	3	60,0	1	20,0	1	20,0
Argentina	3	1	33,3	1	33,3	1	33,3
Canadá	3	1	33,3	0	0,0	2	66,7
Kazajstán	3	2	66,7	0	0,0	1	33,3
Chile	3	1	33,3	1	33,3	1	33,3
Subtotal	134	74	55,2	4	3,0	56	41,8
Otros	59	28	47,5	1	1,7	30	50,8
Total	193	102	52,8	5	2,6	86	44,6

Fuente: Informe DECOM, SECEX, MDIC, diversos años. Elaboración propia.

Nota: En los procedimientos contra la Unión Europea se consideraron solamente los países miembros de ese bloque que exportaban con destino al mercado brasileño. En el caso de la ex URSS, no fue posible efectuar tal desagregación.

La Tabla 7 resume algunos indicadores a este respecto. Inicialmente, se puede notar que en el 51,4% de los procedimientos aceptados se aplicaron derechos provisionales y que los más afectados son los productos destinados al consumo. En general, el uso del valor construido permite un mayor grado de arbitrio en el cálculo del valor normal que el que permite el precio vigente en el mercado del país exportador o de un tercer país. Se observa que en el 57,9% de los casos se utilizó ese método. No obstante, en la mayoría de los casos, el valor construido se calculó sobre la base de los precios internacionales disponibles en publicaciones especializadas y no se tomaron como referencia los costos de producción brasileños. Por último, la última columna muestra que Brasil aplica sistemáticamente un derecho antidumping inferior al margen de dumping relativo, o sea, apenas lo suficiente para eliminar el daño, tal como recomienda el Acuerdo Antidumping; en promedio, la relación entre el derecho antidumping y el margen de dumping es del 61,3%.

**Tabla 7: Procedimientos antidumping aceptados: derechos provisorios, metodología del valor normal y relación DAD y MD**

Categoría de uso	Derecho provisorio	(%)	Precio interno	(%)	Precio de otro país	(%)	Valor construido	(%)	nd (%)	DAD/MD (%)
<b>1. Bienes de consumo durables</b>	4	80,0	0	0,0	3	60,0	2	40,0	0,0	55,8
<b>2. Bienes de consumo no durables</b>	17	85,0	0	0,0	3	15,0	17	85,0	0,0	48,1
<b>3. Materias primas</b>	33	44,6	28	37,8	6	8,1	38	51,4	2,2	65,4
3.1 Caucho	3	42,9	0	0,0	0	0,0	7	100,0	0,0	66,7
3.2 Productos farmacéuticos	1	18,7	2	33,1	2	33,3	2	33,3	0,0	44,4
3.3 Metales	15	68,2	2	9,1	1	4,5	19	86,4	0,0	74,7
3.4 Material plástico	4	50,0	6	75,0	0	0,0	2	25,0	0,0	65,8
3.5 Minerales no metálicos	0	0,0	2	50,0	0	0,0	2	50,0	0,0	24,8
3.6 Papel	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0,0	nd
3.7 Productos químicos	5	25,0	9	45,0	3	15,0	6	30,0	10,0	64,1
3.8 Textil	5	83,3	6	100,0	0	0,0	0	0,0	0,0	64,8
<b>4. Piezas y accesorios</b>	41	12,5	1	12,5	2	25,0	5	32,5	0,0	85,3
<b>Total</b>	55	51,4	29	27,1	14	13,1	62	57,9	1,9	61,3

Fuente: Aduanas, Compendio de Leyes de Comercio Exterior, diversos años. Elaboración propia.

Nota: 1) según las reglas de la OMC, se pueden aplicar tres metodologías para estimar el valor normal: precio interno, precios de terceros países y valor construido; 2) DAD/MD mide la relación porcentual entre el derecho antidumping aplicado y el margen de dumping; y 3) nd = no disponible.

En la Tabla 8 están consignadas las razones que llevaron a una determinación negativa en los procedimientos antidumping iniciados. Como era de esperar, en virtud de la experiencia de otros países —Estados Unidos, por ejemplo (Finger y Murray, 1993 y Niels, 2000)—, cerca del 34,9% de los procesos fueron rechazados debido a la inexistencia de daño resultante de la práctica de dumping, mientras que la falta de constatación de la práctica de dumping se registró en apenas el 24,4% de los casos. Con respecto a los procedimientos rechazados por interferencia directa del gobierno, en dos de ellos predominó el interés de evitar el impacto en los precios internos y en ocho se concedieron otras medidas de apoyo a la industria.

Tabla 8: Procedimientos rechazados, clasificados por motivo

Descripción	Nº de procedimientos	(%)
Sin daño	30	34,9
Sin dumping	21	24,4
Sin relación causal	9	10,5
Interés del gobierno	2	2,3
Pedido del peticionante	7	8,1
Otras medidas de apoyo	8	9,3
Otros	9	10,5
Total	86	100,0

Fuente: Aduanas, Compendio de Leyes de Comercio Exterior, diversos años. Elaboración propia.

Para averiguar si las medidas antidumping adoptadas reflejaban la intención de avalar el poder de monopolio de las empresas nacionales, los procedimientos investigados fueron distribuidos en categorías definidas de acuerdo con el número de empresas productoras: una empresa (monopolio), entre dos y cinco (oligopolio) y más de cinco (competencia). Es evidente, dada la estructura de mercado prevaleciente en la industria, que la mayoría de los procedimientos entraba dentro de las dos primeras categorías. La Tabla 9 indica que, del total de procedimientos aceptados, la gran mayoría (82,4%) tuvo por objeto satisfacer las reivindicaciones de empresas monopólicas u oligopólicas.

**Tabla 9: Distribución de procedimientos con determinación definitiva, según el número de empresas nacionales**

Determinac./N° empresas	N = 1	(%)	2 ≤ N ≤ 5	(%)	N > 5	(%)	Total
Aceptadas	42	41,2	42	41,2	18	17,6	102
Acuerdos de precio	2	40,0	0	0,0	3	60,0	5
Rechazadas	49	57,0	27	31,4	10	11,6	86
Total	93	48,2	69	35,8	31	16,1	193

Fuente: Aduanas, Compendio de Leyes de Comercio Exterior, diversos años. Elaboración propia.

Por último, en la Tabla 10, con el propósito de examinar si la aplicación del derecho antidumping sufrió alteraciones en los cuatro subperíodos en que fue analizada la política de importación, se escogieron cuatro indicadores, a saber: la cantidad y el porcentaje de procedimientos con resultado favorable, la duración promedio del proceso de investigación (cantidad de días entre la fecha de apertura a la investigación y la

determinación definitiva) y la relación entre el derecho antidumping y el margen de dumping. En el período 1994-1998, se verifica un aumento sustancial en el porcentaje de procedimientos aceptados. Sin embargo, en promedio, los procesos tuvieron una duración cada vez mayor y la relación entre el derecho antidumping y el margen de dumping fue reduciéndose a lo largo de los tres subperíodos. Estos resultados indican que la fijación de plazos para el análisis de las controversias, modificación introducida en 1995 por medio de una ley especial, no aceleró el curso de las investigaciones y que la moderación en la aplicación del derecho antidumping aumentó a lo largo de los períodos analizados.

**Tabla 10: Procedimientos antidumping e indicadores seleccionados, por subperíodo**

Subperíodo	Nº de procedimiento	Aceptados	(%)	Duración (días)	DAD/MD (%)
1988-1989	4	4	100,0	213	nd
1990-1993	50	18	36,0	292	83,1
1994-1998	69	43	62,3	440	68,1
1999-2002	70	42	60,0	480	47,1
Total	183	107	55,4	422	61,3

Fuente: Aduanas, Compendio de Leyes de Comercio Exterior, diversos años. Elaboración propia.

### ***3.2.3 Medidas de salvaguardia en Brasil***

La primera vez que se recurre al nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias fue en junio de 1996, cuando el Comité Consultivo de Defensa Comercial aprobó una medida de salvaguar-

dia provisoria que consistía en elevar los derechos de importación en 50 puntos porcentuales, sumados al 20% de arancel externo común sobre los juguetes importados.

Hasta la reformulación hecha durante la Ronda Uruguay, se había evitado el uso de la “cláusula de escape” (Artículo XIX del GATT, que reglamenta las medidas de salvaguardia con el objeto de aliviar con medidas urgentes y provisionales a la industria nacional, amenazada por un pico de importaciones competitivas). La razón por la que dicha cláusula se evitaba era por las dificultades para negociar compensaciones para los países afectados o bien por el riesgo de represalias. En cambio, proliferaron medidas menos transparentes, como los acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones.

La nueva reglamentación del Artículo XIX se propuso, justamente, volverlo más accesible, al mismo tiempo que impuso mayor disciplina en su aplicación. De este modo, si bien por un lado permite una dispensa respecto de la necesidad de ofrecer una compensación durante los tres primeros años de vigencia de la medida de salvaguardia, por el otro, establece plazos para su uso y prórroga, como también la exigencia de una liberalización progresiva de la medida, a intervalos regulares durante períodos de aplicación superiores a un año.

Aprovechando las facilidades introducidas merced al nuevo Acuerdo, Brasil adoptó medidas de salvaguardias provisionales —que pueden aplicarse en circunstancias críticas— después de determinar en forma preliminar que el aumento de las importaciones de juguetes causaba (o amenazaba causar) grave perjuicio a la industria nacional. Las medidas de esta naturaleza pueden aplicarse durante un plazo máximo de 200 días y equivalen a un aumento en los derechos de importación adicional al Arancel Externo Común del Mercosur.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Las medidas de salvaguardias definitivas pueden adoptarse elevando las alícuotas del impuesto de importación o introduciendo restricciones cuantitativas de manera no selectiva. Su duración máxima es de cuatro años en condiciones normales. En cualquier circunstancia, el período total de aplicación no podrá superar los ocho años.



En referencia al recurso de salvaguardias en Brasil, cabe observar que la industria de juguetes había logrado mantener un nivel de protección elevado durante el programa de liberalización comercial, valiéndose del argumento de la existencia de importaciones estacionales, concentradas en el período comprendido entre julio y septiembre de cada año. En esta forma, el anuncio de la reducción de aranceles de octubre de 1992 a enero de 1993 contempló todos los productos con excepción de los juguetes, cuyas alícuotas del derecho de importación se mantuvieron en 65% hasta septiembre de 1992, cayeron a 55% en el período comprendido entre octubre de ese año y julio de 1993, y pasaron a 40%, porcentaje en el que se mantuvieron fijas hasta marzo de 1994. Recién en esa fecha, los aranceles de los juguetes se redujeron al 20%, aunque únicamente por tres meses. Una vez más, se solicitó y concedió un aumento de la protección arancelaria para el período junio-septiembre, que pasó a ser del 30%.

La adopción de un nivel tan alto de protección a través de medidas de salvaguardias, sin embargo, sugería —como de hecho ocurrió— que al término del plazo de las salvaguardias no se volvería a la alícuota establecida en el Arancel Externo Común, sino que se optaría por una prórroga, lo que garantizaba la prolongación a largo plazo de un régimen de escasísima competencia con los productos importados (Tabla 11).<sup>27</sup>

<sup>27</sup> El gobierno brasileño le comunicó oficialmente a la OMC, a fines de 1996, la decisión de prorrogar durante tres años la protección al sector. La alícuota del derecho de importación cayó hasta el 63% en 1997 y fue reducida gradualmente hasta alcanzar el 20% en 2000, conforme a lo acordado en el Mercosur.

Tabla 11: Procedimientos de salvaguardias en Brasil: 1988-2003

Año	Procedimiento	Medida preliminar (%)	Medida final	1º año	2º año	3º año	4º año
1996	Juguetes	70	Arancel (%)	63	49	35	20
1999	Juguetes (revisión)		Arancel (%)	34	33	32	31
2001	Coco		Cuota (toneladas)	3.957	4.155	4.353	4.551
2003	Juguetes (prórroga)		Arancel (%)	30			

Fuente: Informe DECOM/SECEX del 2003 y Aduanas, Compendio de Leyes de Comercio Exterior, diversos años. Elaboración propia.

En 1999, se presentó un pedido de procedimiento que procuraba prorrogar la medida de salvaguardia adoptada para el sector de los juguetes. La solicitud fue aceptada y se fijaron nuevamente aranceles adicionales por un período de cuatro años, aunque en niveles sustancialmente inferiores.

En 2001, los productores de coco, protegidos por un derecho compensatorio que estuvo en vigencia hasta agosto de 2000, interpusieron un pedido para que se adoptaran medidas de salvaguardias, lo que fue aceptado a mediados de 2002, mediante la fijación de una cuota de importación.

Por último, los productores de juguetes solicitaron que se mantuviera la medida de salvaguardia durante un año más, lo que fue concedido a fines de 2003. Este hecho permitiría mantener un arancel de 10 puntos porcentuales por sobre el Arancel Externo Común del 20%.

#### 4. Conclusiones

El propósito de este trabajo es evaluar las relaciones entre la liberalización de la política de importaciones de Brasil y el funcionamiento del régimen antidumping y de salvaguar-

días entre 1998-2003. Para realizar este análisis, el período fue subdividido en cuatro intervalos: 1988-1989, 1990-1993, 1994-1998 y 1999-2003.

El primer bienio (1988-1989) marca el inicio del régimen antidumping, cuando estaba aún en vigencia una política de sustitución de importaciones basada en aranceles muy elevados y un uso muy difundido de barreras no arancelarias. Esta combinación volvía superfluo el recurso a las medidas antidumping.

El subperíodo siguiente (1990-1993) se inicia con un nuevo gobierno (Collor), cuyo objetivo claro era desmontar el aparato proteccionista existente. De hecho, se puso fin a la mayor parte de las prohibiciones y restricciones administrativas impuestas sobre las importaciones y se instrumentó exitosamente un cronograma de reducciones arancelarias. No obstante, dada la inestabilidad macroeconómica, éstos fueron años de bajo crecimiento económico y de una sobrevaluación cambiaria, que sufrió dos intentos de corrección (a fines de 1991 y 1992). Así, la instrumentación de una política de apertura frente a la competencia externa —que según la teoría económica debía ser compensada por una devaluación cambiaria— se dio simultáneamente con un cuadro interno desfavorable, lo que impulsó la búsqueda de medidas de protección a través de los mecanismos de antidumping.

Los dos primeros años del tercer subperíodo (1994-1998) corresponden al inicio del Plan Real, en los que el combate a la inflación estuvo subordinado a la sobreapreciación de la moneda, hecho que se prolongó hasta el final de este subperíodo. El crecimiento económico obtenido en 1994-1995, asociado con una moneda sobrevaluada, generó déficits comerciales crecientes, combatidos por medio del incremento de los aranceles, que benefició al sector de productos electrónicos y al rubro automotor. Las solicitudes de inicio de procedimientos presentados por otros sectores industriales —como el de los productos químicos y metalúrgicos, entre otros— aumentaron significativamente hasta 1999 (con excepción de 1995).

El último subperíodo (1999-2003) se inicia con una fuerte devaluación cambiaria y se caracterizó, grosso modo, por

un bajo crecimiento de la actividad económica. Los mecanismos antidumping pierden importancia progresivamente, sobre todo cuando no se tienen en consideración los resultados de las revisiones de la controversia planteada.

En síntesis, la experiencia de todos esos años revela que la búsqueda de una mayor protección a través de medidas antidumping (y viceversa) no está asociada solamente al proceso de liberalización comercial, sino a una combinación de éste con la desalineación del tipo de cambio y los ciclos de crecimiento económico en Brasil.

Con respecto a la evaluación del funcionamiento del sistema en términos institucionales y a la aplicación de las reglas del Acuerdo Antidumping, que resultó de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, cabe destacar que los constantes cambios en el organigrama de los organismos responsables de la administración del antidumping no hicieron más que desorganizar y alejar la estructura más adecuada, que estuvo vigente hasta 1993, bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda. A partir de ese momento, la delegación de poderes al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior aumentó en forma continua, lo que no contribuyó a que aumentase la credibilidad en la actuación del organismo encargado de las investigaciones y de las instancias decisorias. Por su propia naturaleza, un procedimiento antidumping toca intereses contrapuestos de productores nacionales, importadores, exportadores y, con frecuencia, de las políticas gubernamentales. Una característica general de los sistemas antidumping en todo el mundo es su tendencia a atender en forma prioritaria las exigencias de los productores nacionales, en detrimento de los consumidores y del bienestar de la economía en su conjunto. En este sentido, el juicio técnico de un procedimiento es aún más sesgado cuando queda sujeto a una instancia gubernamental que mantiene relaciones más estrechas con los productores locales y que presenta mayor sensibilidad ante sus exigencias de protección.

Asimismo, se identificaron en el análisis otros dos aspectos preocupantes. El primero es resultado del elevado porcen-

taje de monopolios y oligopolios nacionales cuyas exigencias encuentran aceptación, en comparación con las industrias que registran mayor competencia. Según la magnitud del derecho antidumping, este mecanismo puede permitir que la empresa nacional ejerza un poder de monopolio parcial o total.

Hay un segundo punto que merece atención: el elevado porcentaje de procedimientos de revisión, cuyas solicitudes de prórroga son aceptadas. Dados los limitados recursos humanos y financieros de que dispone el organismo encargado de las investigaciones (el DECOM), es muy alta la probabilidad de que sea aceptado un pedido de revisión.

Desde un punto de vista positivo, si se compara el caso brasileño con el de países como Estados Unidos, Corea del Sur, la Unión Europea y la India, en la evaluación del sistema antidumping brasileño se destaca el número relativamente bajo de procedimientos con determinación definitiva favorable y la utilización constante de las recomendaciones contenidas en el Acuerdo Antidumping, es decir, la adopción de derechos antidumping en porcentajes inferiores a los márgenes de dumping relativos. Como es posible observar, a lo largo de la década de 1990, la adopción sistemática de este criterio derivó en coeficientes entre el derecho antidumping y el margen de dumping siempre menores que la unidad y continuamente decrecientes. Dicha utilización acotada contrasta con la experiencia de otros países, como Estados Unidos, que privilegian la adopción del margen de dumping integral.

Los resultados indican que el gobierno brasileño logró administrar adecuadamente las presiones proteccionistas ejercidas a través de los pedidos de defensa comercial en un ambiente de dificultades macroeconómicas que aseguraban una exposición creciente de la economía brasileña a la competencia internacional, con la excepción de algunos pocos sectores, como la industria del juguete.

No obstante la virtuosa moderación que caracterizó la práctica brasileña al calcular los derechos antidumping, está vigente y es aún significativa la advertencia hecha por Finger (1993 y 2000) acerca de la necesidad de una reforma, que no

debe buscarse en los detalles del Acuerdo. La reforma debe significar, necesariamente, **menos antidumping**. Para ello, el foco de la investigación debería dejar de limitarse a los efectos que la competencia de los productos importados producen sobre la fabricación de los productos similares nacionales (interés específico) para concentrarse, en cambio, en sus efectos sobre el interés económico nacional, que incluye a otros agentes económicos, a los productores y los consumidores finales.

## Referencias bibliográficas

- Aduaneiras. *Consolidação das leis de comércio exterior*, diversos años. DECOM/SECEX/MDIC. *Relatório DECOM*, diversos años.
- IBGE. *Contas nacionais do Brasil*, diversos años.
- Finger, J. M. "Reform". En: Finger, J. M. (ed.), *Antidumping - How it Works and Who gets Hurt*. Ann Arbor: The University of Michigan, 1993.
- Finger, J. M. y Murray, "T. Antidumping and Countervailing Duty Enforcement in the United States". En: Finger, J. M. (ed.), *Antidumping - How it Works and Who gets Hurt*. Ann Arbor: The University of Michigan, 1993.
- Finger, J. M., "GATT Experience with Safeguards: Making Economic and Political Sense of the Possibilities that the GATT Allows to Restrict Imports". Policy Research Working Paper 2000. Banco Mundial. Octubre 1998.
- Francois, J. y Niels, G., *Business Cycles, the Current Account, and Administered Protection in México*. Junio 2003.
- Irwin, D. A., *Explaining the Rise in U.S. Antidumping Activity*. Marzo 2004.
- Knetter, M. M. y Prusa, T. J., "Macroeconomic Factors and Antidumping Filings: Evidence from Four Countries". Working Paper 8010. Cambridge: NBER Working Paper Series. Noviembre 2000.
- Kume, H., "A reforma aduaneira proposta pela CPA: um primeiro passo para a formulação de uma política tarifária". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, vol. 3, n. 15. Enero-febrero de 1988.
- Kume, H., "A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva". En IPEA. (organizador). *A Economia Brasileira em Perspectiva - 1998*. Río de Janeiro, 1998.
- Kume, H., Piani, G. y Souza, C. F. B., "A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação". En: Corseuil, C. H. e Kume, H. (coordinadores). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário*. Río de Janeiro: MTE e IPEA, 2003.
- Leidy, M. P., "Macroeconomic Conditions and Pressures for

- Protection Under Antidumping and Countervailing Duty Laws: Empirical Evidence from the United States". *IMF Staff Papers*, vol. 44, n. 1. Marzo 1997.
- Naidin, L. C., "Dumping e antidumping no Brasil: evolução da regulamentação, aplicação e efeitos sobre o comércio". Tesis de doctorado. Río de Janeiro: Instituto de Economía, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998.
- Niels, G., "What is Antidumping Policy Really About?" *Journal of Economic Surveys*, vol. 14, n. 4, 2000.
- Piani, G., "Medidas antidumping, anti-subsídios e de salvaguardias no Mercosul". Texto para Discussão Interna n. 541. Río de Janeiro: IPEA. Enero de 1998.
- Piani, G., "Os mecanismos antidumping e de direitos compensatórios no Brasil". En: IPEA (ed.). *Brasil no fim do século e propostas para a ação governamental*. Río de Janeiro: IPEA, 1994.
- Zanardi, M., *Antidumping: what are the numbers?* Department of Economics, University of Glasgow. Octubre 2002.



## MANTENIENDO LOS ESPIRITUS ANIMALES DORMIDOS: EL CASO DE CHILE

*Sebastián Sáez\**

El régimen multilateral de comercio ha definido los instrumentos que pueden ser adoptados, bajo ciertas condiciones, por los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), para corregir distorsiones (subvenciones y prácticas de dumping) en las mercancías importadas y prevenir, mediante medidas de salvaguardia, el daño que un aumento de las importaciones de un producto puede ocasionar. Estos instrumentos han formado parte de los regímenes comerciales desde fines del siglo XIX y principios del XX, *malgré* la opinión de la mayor parte de los economistas.

\* El autor agradece a J. Michael Finger y Julio J. Nogués por la invitación a participar en este proyecto, y los comentarios de Diana Tussie y de los participantes en el seminario en donde se discutió una versión preliminar. Durante la elaboración de este documento se recibieron útiles comentarios de diversos expertos, en particular, Juan S. Araya, Álvaro Espinoza, y el embajador Alejandro Jara leyeron con atención y paciencia el trabajo e hicieron sugerencias que contribuyeron a su mejoramiento. Evelyn Caserio colaboró en la búsqueda de los antecedentes de base y estadísticos, como es usual, los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad del autor.

La tesis de este capítulo es que la economía política de la protección comercial contingente exige, como requisito mínimo, contar con un régimen institucional que disminuya significativamente la posibilidad de que estos instrumentos puedan ser capturados por intereses particulares o por la coyuntura económica o política de un país. Al mismo tiempo, bajo determinadas condiciones, la experiencia indica que estos instrumentos pueden ser una útil herramienta para apoyar la apertura económica, ya que se ponen a disposición de la sociedad mecanismos que permiten aliviar temporalmente y/o facilitar el ajuste que puede requerir un determinado sector en la transición hacia el nuevo contexto de apertura.

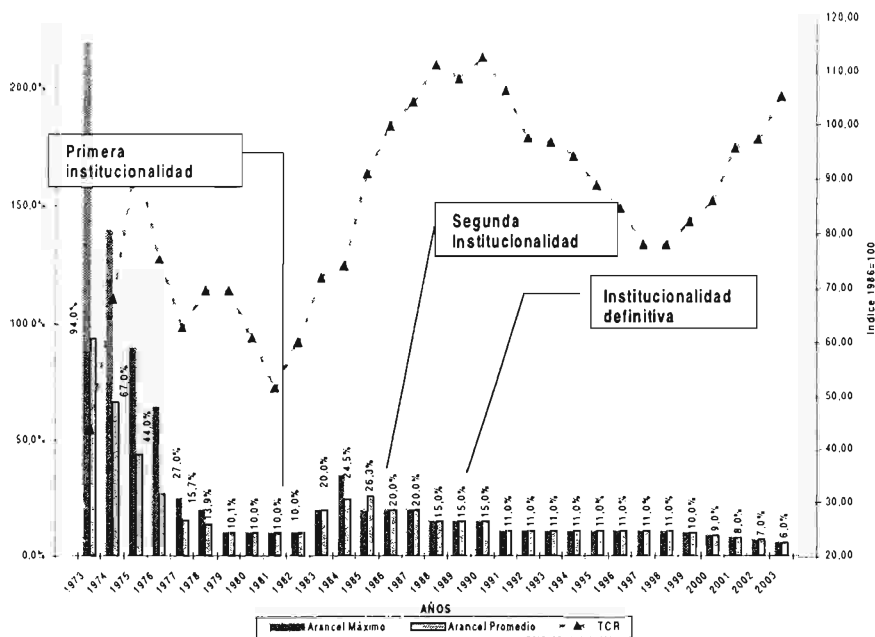
El presente capítulo examina el origen, evolución y funcionamiento de la institucionalidad encargada de adoptar las medidas de salvaguardias y derechos antidumping en Chile. La primera sección estudia la evolución de la legislación desde 1981 hasta el presente. En la segunda sección, se examinan las medidas adoptadas y los sectores beneficiados por la misma. La tercera sección se concentra en el análisis del funcionamiento de la Comisión de Distorsiones. Finalmente, la cuarta sección presenta una evaluación del funcionamiento de la institucionalidad chilena y examina algunas propuestas para su perfeccionamiento.

## **I. La evolución de la legislación chilena sobre competencia desleal**

El proceso de reforma de la política comercial en Chile difiere del resto de los países de América Latina por diversas razones. En primer lugar, este proceso se inicia a fines de 1973 con bastante anticipación al resto de los países de la región. Esto le da un nivel de madurez a las reformas, que colabora con la estabilidad de la política comercial y el continuo proceso de apertura que ha experimentado la economía en democracia. En segundo término, estas reformas tuvieron lugar en

el contexto de un régimen militar que no tuvo que buscar apoyo para la aplicación de sus políticas, ni debió dar cuenta a la opinión pública de las consecuencias iniciales negativas de las reformas, y por lo tanto, no precisó crear instrumentos que aliviaran temporalmente sus efectos, ni establecer mecanismos que promovieran un ajuste gradual a las nuevas condiciones. En tercer lugar, la reforma comercial en Chile se caracteriza por su amplitud y velocidad. En efecto, como muestra el gráfico 1 los aranceles se redujeron desde un promedio superior al 90% hasta el nivel de 10% uniforme en junio de 1979. Junto con ello, el tipo de cambio se fijó por cerca de 3 años desde junio de 1979 hasta mediados de 1982, período en el que se adoptó un enfoque monetario de balanza de pagos en la conducción de la política económica. Todo ello en un contexto en que el conjunto de instrumentos de política comercial que estaban vigentes en septiembre de 1973 fue desmantelado en paralelo a la reducción arancelaria (cuotas, prohibiciones, depósitos previos, entre otros). Además, la apertura comercial tuvo lugar y fue una pieza clave del proceso de estabilización macroeconómica emprendida por las autoridades. Finalmente, es importante tener en cuenta que el proceso de reforma comercial en Chile forma parte de un proceso de transformación institucional de mayor alcance, que abarcó, coherentemente, diversas dimensiones de la sociedad chilena, como su régimen político, el papel del Estado en la economía, el marco económico general, y las políticas sociales, tal cual se habían desarrollado a lo largo del siglo XX.

Gráfico 1: Aranceles y tipo de cambio real: 1973-2003



Fuente: Aranceles: Ffrench-Davis (1980) y Meller (1996) y elaboración propia. Tipo de cambio real gentileza de R. Ffrench-Davis siguiendo metodologías de cálculo descritas en Ffrench-Davis (2003).

Si bien en 1973 la protección inicial era muy elevada, al final del proceso de apertura unilateral, cuando el nivel de aranceles alcanza a un 10%, podría haberse justificado incorporar instrumentos de protección contingente para sostener en el tiempo la política adoptada. Esto sólo ocurrió una vez que hubo que abordar una crisis económica de gran magnitud.

En el marco de las negociaciones comerciales de la Ronda Tokio del GATT de 1947, Chile suscribió el Código de Subvenciones. La razón de ello fue que se consideró que la existencia de subvenciones en las importaciones hacia Chile era la única situación que justificaba una protección temporal a favor de la producción nacional. En cambio, las medidas de

salvaguardias eran medidas cuya racionalidad económica era menos sustentable y, además, contemplaban en su forma original compensaciones a los países afectados por éstas, que hacían difícil su aplicación. Finalmente, se consideraba que los derechos antidumping —en una economía abierta— podían abrir la oportunidad para adoptar medidas proteccionistas a favor de sectores que se sintieran afectados por la apertura y pudieran tener influencia política para obtener protección, además de que no tenían un fundamento económico sólido.

Cuadro 1: Evolución de la legislación: 1981-2000

AÑO	GATT/OMC	LEY	RESPONSABLE	INSTRUMENTOS
1981	Código Subvenciones/Ronda Tokio/ GATT 1947	Decreto N° 742	Banco Central	Derechos compensatorios (DC); VAM, Sobretasas
1986	Código Subvenciones/Ronda Tokio/ GATT 1947	Ley 18.525	Banco Central	DC; VAM, Sobretasas
1989	Código Subvenciones/Ronda Tokio/ GATT 1947	Leyes N° 18.840 y N° 18.908	Comisión de Distorsiones	DC; VAM, Sobretasas
1992	Código Subvenciones/Ronda Tokio/ GATT 1947	Ley N° 19.155	Comisión de Distorsiones	DC; VAM; Sobretasas; D. Antidumping
1995	OMC	Ley N° 19.383	Comisión de Distorsiones	DC; VAM, Sobretasas; D. Antidumping
1999	OMC	Ley N° 19.612	Comisión de Distorsiones	Salvaguardias; D. Antidumping; DC

Fuente: Diario Oficial, varios números

Nota: En 1999, tanto los VAM, como las sobretasas fueron eliminados de la legislación chilena.

En octubre de 1981, se creó la Comisión de Subvenciones radicada en el Banco Central de Chile (BCCH). Sus funciones estaban relacionadas con el inicio, desarrollo y conclusión de las investigaciones sobre importaciones subvencionadas, y entregaba al ministro de Hacienda las conclusiones de sus in-

investigaciones quien conocía las recomendaciones de la Comisión, y con base en ellas podía adoptar derechos compensatorios, “sobretasas arancelarias” que consistían en un aumento del arancel hasta el nivel máximo de 35% consolidado por Chile en la Ronda Tokio. Asimismo, la Comisión podía recomendar la adopción de valores aduaneros mínimos (VAM).

A fines de 1985, hubo una modificación en la composición de la Comisión de Subvenciones, que buscó ampliar su representatividad al integrar a representantes de los Ministerios de Hacienda, Economía, Relaciones Exteriores, del Servicio Nacional de Aduanas y de la Fiscalía Nacional Económica. La presidencia de la Comisión siguió radicada en el BCCH, ver cuadro 1.

En 1986, se dictó la Ley N° 18.525 que crea la “Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas”<sup>1</sup>, conocida como la Comisión Nacional de Distorsiones de Precios (de ahora en adelante CNDP, o la Comisión). Esta Comisión coexistió con la Comisión de Subvenciones que estaba radicada en el BCCH y cuyas funciones eran investigar las denuncias por subvenciones. En cambio, la nueva Comisión tenía un ámbito de acción más amplio, pues actuaba respecto de la existencia de “distorsiones de precios”. Finalmente, junto con la promulgación de la Ley 18.840 en 1989, Orgánica Constitucional del BCCH, que establecía las disposiciones sustantivas sobre esta institución e implementaba la autonomía consagrada en la Constitución de 1980 y la Ley N° 18.908 de enero de 1990, se funden ambas comisiones. Un cambio importante introducido fue la facultad de iniciar investigaciones de oficio.

<sup>1</sup> Con anterioridad a la Ley 18.525, existía el artículo 186 de la Ley 16.464 que delegaba en el Presidente de la República la facultad amplia de suspender, rebajar o alzar los derechos de aduana. A contar de la entrada en vigencia de la Constitución de 1980, que establece el principio de reserva legal, que contempla que el tributo (tanto la tasa y los elementos sustanciales que la determinan) debe establecerse por ley, sin poder delegarse este establecimiento en la autoridad administrativa.

Con ello la Comisión Nacional quedó constituida en los términos generales en que opera actualmente: dos representantes del BC, un representante del ministro de Hacienda, un representante del ministro de Economía, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, el director del Servicios Nacional de Aduanas y el Fiscal Nacional Económico (FNE) que la preside<sup>2</sup>. En 1995, mediante una Ley se incorporó un representante del Ministerio de Agricultura. La Secretaría Técnica de la Comisión —encargada del desarrollo de las investigaciones por distorsiones de precios— quedó radicada en el BCCH.

A principios de los años 90, las autoridades previeron que en el contexto de la Ronda Uruguay, la posible suscripción del Código de Valoración Aduanera, o de un acuerdo sucesorio de éste, los VAM no podrían seguir siendo aplicados para abordar “distorsiones de precios”. Además, como se mencionó en un contexto en que se preveía una continua apertura comercial, ya sea mediante rebajas unilaterales o bien la suscripción de acuerdos comerciales, este instrumento y las sobretasas arancelarias desaparecerían como protección contingente.

Por ello, mediante la Ley N° 19.155 del 13 de agosto de 1992, se facultó a la Comisión para recomendar a la autoridad la adopción de derechos antidumping y no seguir estas prácticas con instrumentos menos adecuados, como las sobretasas o VAM. Esta modificación presentó la oposición de economistas ortodoxos, quienes argumentaban —correctamente, desde el punto teórico— que en una economía abierta como la chilena, ninguna empresa puede realizar prácticas de dumping, ya que no podría mantener de manera permanente una posición dominante en el mercado, incurriendo en el mediano plazo en una pérdida si mantenía esa estrategia. Por otra par-

<sup>2</sup> El FNE es el encargado de investigar las acciones que atenten en contra de la competencia de los mercados y presentar a las instancias pertinentes los resultados de sus investigaciones

te, había sectores que consideraban que era muy difícil continuar con el nivel de apertura si no se contemplaban válvulas de escape que estuvieran apropiadamente reglamentadas y sujetas a disciplinas que controlaran la aplicación de este tipo de medidas.

Finalmente, con la aprobación de la Ley N° 19.612 del 31 de mayo de 1999, se incorpora la posibilidad de adoptar, por parte del Presidente de la República, medidas de salvaguardias, de conformidad con el artículo XIX del GATT y el Acuerdo correspondiente de la OMC, previo informe favorable de la Comisión de Distorsiones, la legislación incorporó la forma de adoptar medidas de salvaguardias de conformidad con las disposiciones contenidas en algunos acuerdos bilaterales suscritos por Chile. Al mismo tiempo, se eliminó la posibilidad de adoptar sobretasas en los términos que contemplaba la ley original y los VAM.

## **II. La aplicación de medidas a través del tiempo**

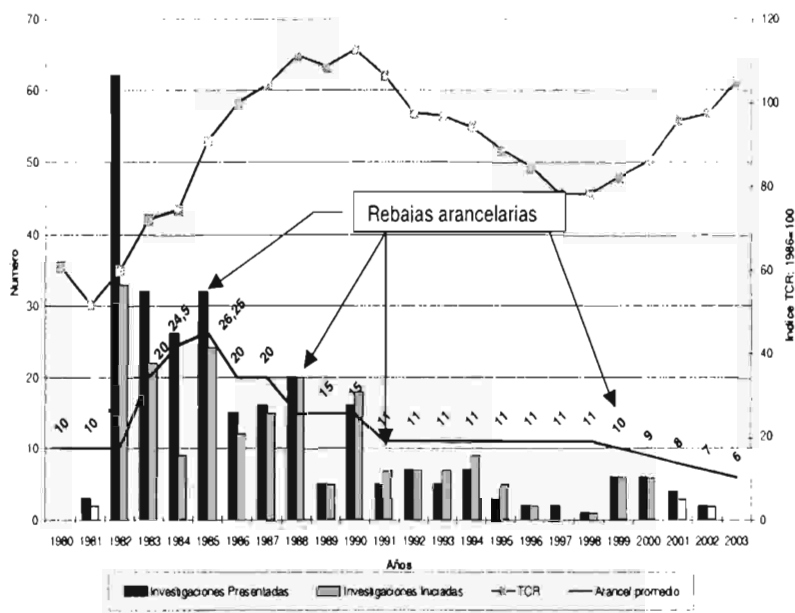
Como indica el Gráfico N° 2, la primera versión de la Comisión fue bastante activa. De acuerdo con los antecedentes disponibles, en el período que va de octubre de 1981 a diciembre de 1985, se presentaron 155 denuncias, de las cuales se acogieron por parte de la Comisión, dando inicio y conduciendo una investigación, 90 casos (58%), se adoptaron medidas definitivas en 47 casos investigados, es decir en un 52%, o un 30% de las denuncias originalmente realizadas, ver Gráfico 1 y Finger (1987).

De las medidas adoptadas, un 76% correspondieron a sobretasas arancelarias y un 22% fueron VAM. En cuanto a los sectores protegidos, predominó el sector textil con un 37% de medidas, todas ellas sobretasas y artículos eléctricos (8%) y metalmecánica (7%), ver cuadro 2<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Se refiere al período 1981-1987, ver Banco Central de Chile (2003) y [www.cndp.cl](http://www.cndp.cl).



Gráfico N° 2: Denuncias presentadas e investigaciones iniciadas: 1981-2002



Fuente: Banco Central de Chile y [www.cndp.cl](http://www.cndp.cl), y Gráfico 1.

En el período 1981-1990, las dificultades que generaban los requisitos de las investigaciones por subvenciones —especialmente, el requisito de la existencia de una subvención— que contenía el Código del GATT, y el temor a represalias de los socios comerciales afectados por las medidas adoptadas por Chile, explican que las herramientas más utilizadas por parte de la autoridad fueron las sobretasas arancelarias<sup>4</sup>. Su adopción correspondía a una decisión soberana de modificar los aranceles hasta el máximo consolidado de un 35%, sin incum-

<sup>4</sup> En efecto, en algunos casos hubo países latinoamericanos que expresaron su intención de adoptar restricciones encubiertas si Chile adoptaba derechos compensatorios en contra de sus exportaciones, pues consideraban que eso daría pie para que países desarrollados iniciaran acciones en contra de ellos.

plir los compromisos del GATT<sup>5</sup>, aunque igualmente, para su adopción debía seguirse un procedimiento de investigación y acreditarse “un perjuicio significativo, actual o inminente, en la producción nacional afectada”. Lo mismo ocurría con respecto a los VAM utilizados en el período.

Estas medidas, sobretasas y VAM, eran ineficientes desde el punto de vista de la asignación de recursos, ya que por una parte afectaban a las importaciones independientemente del origen de éstas y si estaban o no “distorsionados sus precios”, y en consecuencia, se presumía que existía una “distorsión” en los mercados internacionales en general y se obligaba a cambiar hacia proveedores más caros. Además, en aquellos casos en que se aplicaban este tipo de medidas a bienes intermedios, se afectaba la protección efectiva del bien final. Sin embargo, es importante tener en cuenta el contexto internacional, además del interno, que explica el tipo de medidas adoptadas por las autoridades. En efecto, América Latina enfrentaba una grave crisis económica y muchos países, especialmente los de mayor tamaño relativo, mantenían subvenciones que hacían difícil focalizar las medidas en determinados orígenes, ya que creaban los incentivos de desviar importaciones desde aquellos países que no estaban afectados por las medidas de protección. Ello reducía la eficacia de las medidas adoptadas.

En el período 1986-1992, se observa que las sobretasas arancelarias se aplicaron en un 41% de las investigaciones que concluyeron con recomendaciones, los VAM en un 53% y derechos compensatorios sólo en un 6%. Cabe consignar, sin embargo, que los derechos compensatorios fueron aplicados, entre 1990 y 1992. El uso de los VAM tenía como propósito “castigar” aquellas importaciones cuyos precios estuvieran más “distorsionados” y, de esa manera, se buscaba suavizar el im-

<sup>5</sup> El artículo 10 señalaba en su parte pertinente que “establécense sobretasas de un 3 por ciento, 5 por ciento, 8 por ciento, 10 por ciento, 12 por ciento, 15 por ciento, 18 por ciento y 20 por ciento *ad valorem*”

pacto de la protección, ya que ella se aplicaba independiente del origen de las importaciones y afectaba mayormente a aquellos orígenes cuyos precios estuvieran “más distorsionados”, es decir, más bajos. Se observa en el período una sensible reducción del número de denuncias presentadas ante la Comisión, aunque el número de denuncias e investigaciones aumentan junto a las rebajas de aranceles (1985 y 1988) lo que demuestra que estas medidas servían como una desviación temporal respecto de la política de apertura. Es decir, colaboraba con la apertura, ya que daba una opción para aquellos sectores más sensibles o reacios a la misma. Junto con el retorno a un régimen democrático en 1990 hubo un importante aumento del número de denuncias, probablemente con la expectativa que en el nuevo contexto político las autoridades serían más proclives a otorgar protección. Al no ocurrir ello, las denuncias e investigaciones se redujeron nuevamente en 1991 y 1992, ver gráfico 2.

Respecto de los sectores que recurrieron a estos instrumentos, siguieron siendo predominantemente el textil con 55% de las medidas adoptadas, productos lácteos, con 10% de medidas, y metales y metalmecánica (10%), y artículos eléctricos 7%, ver Cuadro 2.

En el período de 1993 (año en que se introducen este tipo de medidas) hasta el año 1997 se adoptaron sólo 6 derechos antidumping, sin embargo, entre 1998 y el año 2003 no se han adoptado nuevas medidas. Entre 1993 y 1998, no se adoptaron sobretasas arancelarias, sólo hubo 4 VAM en los años 1993 y 1994 y un solo derecho compensatorio. Entre 1999 y el año 2003, hubo 7 medidas de salvaguardias. Desde el año 2002 se ha presentado sólo una nueva denuncia para la aplicación de medidas de salvaguardias a las importaciones de fructosa y no se ha dado inicio de oficio a ninguna investigación. Es decir, en la década del 90 y en los últimos años, la Comisión ha tenido bastante menos actividad.

Es útil tener alguna noción de cuáles son las variables que explican la evolución de las investigaciones realizadas por la Comisión. Para ello hemos llevado a cabo un ejercicio econo-

métrico simple, en el que hemos estimado una regresión en la que la variable dependiente es el logaritmo de las denuncias presentadas y las variables independientes son una constante, el logaritmo del Producto Interno Bruto (PIB) y del tipo de cambio real (TCR), ambos rezagados en un período, y se incluyó una variable *dummy* desde 1999 hasta 2002, cuando se introduce la legislación de salvaguardia, para captar algún posible cambio de política a partir de esa modificación legal.

$$(1) \text{ LPRES} = 57,70391 + -1,147683 \text{ LTCR} (-1) + -3,007096 \text{ LPIB} (1) + 1.069985 \text{ DU } 99$$

$$(10,03122) \quad (-2,213121) \quad (-8,459161) \quad (3,199322)$$

DW: 2,485215

R<sup>2</sup>: 0,859129

R<sup>2</sup> ajustado: 0,834270

Como se aprecia, en los resultados de la regresión 1), las denuncias presentadas son una función de la evolución del nivel del PIB del año anterior y de la evolución del TCR. La elasticidad respecto del PIB del año anterior es de 3 y respecto del tipo de cambio real es 1,14. Ambas elasticidades, PIB y TCR tienen el signo esperado, y son estadísticamente significativas. En cuanto a la variable *dummy*, ella indica que habría un efecto positivo a partir de 1999 en la presentación de denuncias con la introducción de la nueva ley de salvaguardias lo que podría indicar una cierta expectativa de cambio de régimen. Ello se manifestó en el número de denuncias que se presentaron una vez que se aprobó la legislación (12 denuncias presentadas en 1999). Sin embargo, ello no es validado por el comportamiento posterior de la Comisión que adopta, entre 1999 y 2000, 5 medidas de salvaguardia.

$$(2) \text{ LINIC} = 48,45148 + -2,711487 \text{ LPIB} (1) + -0,211594 \text{ LTCR} (1) + 0,724832 \text{ DU } 99$$

$$(6,152791) \quad (-5,562588) \quad (-0,299738) \quad (1,654273)$$

DW : 1,680560

R<sup>2</sup>: 0,713528

R<sup>2</sup> ajustado: 0,665783

Este ejercicio también se realizó utilizando como variable dependiente las investigaciones iniciadas. En este segundo caso, el TCR no es una variable relevante: las medidas adoptadas son mejor explicadas por el comportamiento del PIB en el año anterior. Ello puede indicar un comportamiento por parte de la Comisión en sus investigaciones: no se validan las expectativas de aquellos que buscan protección como resultado de una apreciación del TCR. La variable *dummy* sigue siendo significativa, lo que también indicaría una expectativa de cambio de política por parte de la Comisión, es decir, una vez que la legislación se aprobó, la Comisión tendió a dar inicio a un porcentaje importante de estas denuncias e inició de oficio investigaciones en 3 ocasiones (de un total de 15 en el período 1990-2002), validando un posible cambio de política que, sin embargo, no se habría confirmado posteriormente en el número de medidas adoptado.

Cuadro 2: Medidas Definitivas Aplicadas por la Comisión Nacional de Distorsiones de Precios y sectores afectados: 1981-2002

Sector/Medida	Sobretasas Arancelarias			Valores Aduaneros Mínimos			Derechos Compensatorios			Derechos Antidumping
	1981-1987	1986-1989	1990-2002(a)	1981-1987	1986-1989	1990-2002	1981-1987	1986-1989	1990-2002	1990-2002 (c)
Agricultura	0	0	5	1	0	1	0	0	1	1
Alimentos	3	0	1	3	0	0	0	0	0	0
Artículos eléctricos, mecánicos o combustibles	5	0	0	0	1	1	0	0	1	0
Bienes de Capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cuero y Calzado	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Forestal, papel y madera	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lácteos	3	3	2	1	2	4	0	0	2	0
Metales y metalmecánica	4	0	1	0	3	1	0	0	0	2
Minería	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Neumáticos, caucho y plásticos	1	4	1	1	3	1	0	0	0	0
Pesca	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Químicos	2	1	0	5	0	0	0	0	0	2
Textiles	22	6	4	0	14	8	0	0	2	0
Vidrio y Cerámica	3	0	0	1	0	0	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

Fuente: Banco Central de Chile (2003), [www.cndp.ci](http://www.cndp.ci)

Notas:

En el año 2003 no hubo investigaciones y no se adoptaron medidas de ningún tipo.

a) A partir de 1999 las sobretasas corresponden a medidas de salvaguardias. El antiguo sistema de sobretasas hasta el nivel de 35% fue eliminado;

b) A partir de 1999 los VAM fueron eliminados de la legislación chilena;

c) Antes del año 1992 se aplicaban derechos antidumping.

### III. El funcionamiento de la Comisión Nacional de Distorsiones

La CNDP tiene como función “conocer” las denuncias sobre distorsiones en los precios de las mercancías importadas. Para abordar las denuncias debe realizar una investigación, cuyo inicio y materia debe informar, “dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes a la formalización de la denuncia, por aviso publicado en el Diario Oficial”. Dentro del plazo de 30 días, a partir de la publicación mencionada, la Comisión “deberá recibir los antecedentes que las partes interesadas estimen aportar y requerir los informes que fueren necesarios”. Antes de presentar sus conclusiones, debe recibir en audiencia pública a las partes interesadas, “cuando éstas así lo solicitaren”.

La Comisión puede iniciar de oficio investigaciones cuando disponga de antecedentes que las justifiquen, en estos casos se debe seguir el mismo procedimiento que los casos iniciados mediante una denuncia. Las etapas de las investigaciones y su desarrollo tienen lugar de acuerdo con los lineamientos generales que se consignan en los acuerdos de la OMC, ver Cuadro 3.

Es el Presidente de la República, por medio del ministro de Hacienda, quien determina, finalmente, de acuerdo con la materia que está siendo investigada y a partir de lo que señala el Informe de la Comisión, los productos sujetos a medidas, el monto y su duración<sup>6</sup>. Esta disposición implicaría que el Presidente puede seguir o no la recomendación de la Comisión respecto de adoptar o no medidas, pero si adopta una medida, ella no puede ser más restrictiva que la recomendada por la Comisión. Por ejemplo, si la Comisión recomienda adoptar un derecho antidumping de 10%, el Presidente puede decidir, aplicar un derecho menor o igual al 10%; y una medi-

<sup>6</sup> De acuerdo con la Constitución chilena, sólo mediante una ley propuesta por el Poder Ejecutivo y aprobada por el Congreso, se pueden establecer o modificar los tributos. En este caso, los artículos 9 y 11 de la Ley 18.525 establecen los tributos y los requisitos que deben cumplir para ser aplicados. Al Presidente de la República solamente le corresponde constatar que esto se cumple, mediante decreto supremo, previo informe favorable de la Comisión.

Cuadro 3: Procedimiento y plazos de investigación

Etapas de la investigación	Plazos	
	Antidumping	Salvaguardias
<b>Presentación de una denuncia o solicitud</b>		
Formulario de denuncias Dumping/Subsidios	-	-
Formulario solicitudes de Salvaguardias	-	-
<b>Admisibilidad de la presentación</b>		
<b>Proceso de investigación</b>		
Inicio de una investigación y plazos	1 año - Máx. 18 meses casos excep. *	90 días *
Notificaciones a las partes	15 días para hacer comentarios u obs.	Inmediatamente después de tomar una medida
Recepción de los antecedentes	30 días	30 días
Acceso a información relativa a una investigación	Una vez notificado el inicio de una investigación la Comisión de Distorsiones pone a disposición a todas las partes interesadas intervinientes el texto completo de la versión pública de la denuncia	
Audiencias	La Comisión de Distorsiones fija previamente la fecha, hora y lugar donde se llevará a cabo y notifica por escrito a las partes interesadas, debiendo éstas manifestar su intención de comparecer por escrito hasta dentro del tercer día hábil previo a la audiencia	La fecha, hora y lugar de celebración de la audiencia debe constar en el aviso de inicio de investigación que se publica en el D. O. Las partes que deseen comparecer deben manifestar su intención por escrito dentro del tercer día hábil previo a la audiencia
Visitas in situ	A inarse una investigación, se deberá informar a las autoridades del miembro exportador y a las empresas de las que se sepan están interesadas en realizar investigaciones in situ	-
Informe técnico	-	-
Aviso público de determinaciones	La Comisión de Distorsiones da público conocimiento de todas las determinaciones preliminares o definitivas, positivas o negativas y del término de una investigación.	
<b>Recomendación de medidas</b>		
Recomendación de medidas provisionales	60 días *	30 días *
Recomendación de medidas definitivas	Una vez finalizada la investigación y rigen desde el momento de la publicación en el D. O. del decreto correspondiente	
<b>Término de medidas</b>		
Medidas Provisionales	4 meses y 6 meses en casos excep.	200 días como máximo
Medidas Definitivas	1 año desde la publicación en el D. O. Asimismo, y de acuerdo con la normativa vigente, la medida recomendada no puede ser superior al margen de la distorsión	1 año desde la publicación en el D.O. si es que no hubo medidas provisionales. En caso de haberse aplicado medidas provisionales, el plazo de un año se cuenta desde la fecha de publicación del decreto que ordena la aplicación de éstas
Prórroga de medidas definitivas	Las medidas pueden ser prorrogadas previa solicitud y la realización de una nueva investigación.	Las medidas de salvaguardia pueden prorrogarse por una sola vez, por un periodo que no exceda de un año, requerimiento que deberá hacerse por lo menos con 30 días de anticipación al vencimiento del plazo original

\* Plazo desde la publicación del inicio de la investigación en el Diario Oficial



da puede ser renovada por otro año más, sin límite de años, pero **previa** investigación *de novo* de la Comisión de distorsiones que recomiende mantener o modificar la medida. La solicitud de renovación debe ser hecha por una parte interesada, en el caso de salvaguardias, o bien puede ser una decisión de la Comisión, en caso de dumping y subvenciones, en este último caso, se considera que es el inicio de una investigación de oficio.

La ley que crea la Comisión de Distorsiones ha sido modificada para incorporar los acuerdos, agregando nuevas medidas (caso de salvaguardias) y eliminando otras (sobretasas y VAM). Sin embargo, permanece el concepto de que la Comisión está encargada de investigar las “distorsiones de precios en las mercancías importadas” y adicionalmente, es la responsable de las investigaciones sobre medidas de salvaguardias, subvenciones y dumping. Surge la pregunta de si existen “otras distorsiones” en los precios de las mercancías que se transan en los mercados internacionales, además de las mencionadas, que deban ser investigadas por esta Comisión. Asimismo, la coexistencia de la terminología de la ley original, incluidos sus plazos, así como de Decretos que regulan su funcionamiento, que no han sido actualizados con las disposiciones de los acuerdos de la OMC que son las que deben prevalecer al momento de investigar las materias ahí señaladas, podría crear cierta ambigüedad y confusión.

Un punto que llama la atención al estudiar la legislación chilena es el doble papel que juega el BCCH en materia de competencia desleal. En efecto, éste actúa como integrante de la Comisión con 2 representantes (25% de sus integrantes) y al mismo tiempo actúa como Secretaría Técnica de la Comisión. En esta última capacidad, está encargado del desarrollo de la investigación, y de presentar un informe a la Comisión en el que se analizan los antecedentes recopilados. Esta doble función se ha mantenido desde la creación de la institucionalidad chilena. En 1989, al dictarse la Ley Orgánica Constitucional del BCCH que daba expresión legal a la norma constitucional que establecía la autonomía del instituto emisor, se mantuvo la función de Secretaría Técnica de la Comisión de Distorsiones en esta institución, aun cuando el Banco se desprendía de prácticamente todas sus funciones en el ámbito de la política comercial.

Dos son las razones que pueden explicar esta decisión. En primer lugar, la preocupación de que el nuevo régimen democrático sería muy sensible a las presiones de sectores que pedirían protección comercial<sup>7</sup>, y por el contrario, el BC sería menos permeable a ellas, manteniendo un enfoque técnico en las investigaciones. Su peso en la Comisión, si bien no ponía en peligro a la mayoría, constituía un balance que resguarda un enfoque “exclusivamente técnico”.

En segundo lugar, existe una cuestión de orden presupuestario, pues trasladar las funciones de la Secretaría Técnica a otra entidad de la administración pública implicaría tener que dotarla de los medios para llevar adelante esta función y además la necesidad de formar técnicamente a esa entidad. Actualmente, la Secretaría Técnica cuenta con un presupuesto suficiente para abordar las investigaciones que inicia la Comisión, por denuncias de parte interesada o por oficio, ya que forma parte de la estructura funcional del BCCH. Esto permite pagar remuneraciones de mercado superiores a las del sector público, contratar profesionales adicionales si es requerido, a tiempo completo o parcial, encargar estudios externos, lo que no ha sido necesario hasta ahora, realizar visitas *in situ*, y en general, acceder a toda la información estadística nacional e internacional necesaria para llevar adelante una investigación.

La Secretaría Técnica está conformada por un grupo pequeño de profesionales, encargados del desarrollo de las investigaciones. Estos profesionales desempeñan además distintas funciones dentro del Departamento de Política Comercial del BCCH dependiente de la Gerencia de Cambios Internacionales y Política Comercial. El trabajo de la Secretaría es definido como exclusivamente técnico, de bajo perfil, y amparado en la institucionalidad global del instituto emisor. De esta manera, la presión política y pública que se ejerce en muchos casos durante las investigaciones recae, fundamentalmente, en los integrantes de la Comisión, particularmente los represen-

<sup>7</sup> De hecho se comprueba que una expectativa en ese sentido existió por el aumento en el número de denuncias que se presentaron en 1990.

tantes de ministros, que adoptan sus recomendaciones sobre la base de las investigaciones que realiza la Secretaría Técnica. Sin embargo, la ley no impide que los miembros de la Comisión aporten antecedentes adicionales en el curso de la investigación o durante sus deliberaciones.

Como parte de las funciones de la Secretaría Técnica está la de explicar a las partes interesadas los requisitos legales, tanto de la OMC como de la legislación nacional, que se deben cumplir para dar inicio a una investigación, el desarrollo de la misma, además de analizar los antecedentes que aportan las partes interesadas y recabar toda la información necesaria para la elaboración del informe técnico que presenta a la Comisión. Asimismo, está encargada de que se cumplan todos los aspectos procesales que requieren la OMC y la legislación chilena. La Secretaría Técnica no realiza actividades de difusión de sus funciones, aunque sí participa en seminarios y otras actividades a las que sus miembros son invitados a discutir aspectos de la ley chilena o de las legislaciones internacionales que sean de interés general.

A través de los años, la autonomía del BC se ha ido consolidando, fortaleciendo la credibilidad en la conducción de sus políticas monetaria y cambiaria. Consecuentemente, no han surgido propuestas serias que pudieran considerar la salida de la Secretaría de esta institución.

#### **a. Aplicación de los derechos antidumping**

Desde la introducción de la legislación sobre medidas antidumping, la Comisión de Distorsiones ha recomendado y el Presidente ha adoptado este tipo de medidas en sólo 6 ocasiones, de las cuáles 2 corresponden a prórrogas de medidas vigentes, ver Cuadro 4. La legislación chilena recoge las disposiciones del Acuerdo de la OMC, las que “se encuentran plenamente incorporadas en (nuestra) legislación nacional, son, en consecuencia, ley chilena, en todas y cada una de sus partes”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Respuestas dadas por el gobierno de Chile ante la OMC, ver G/ADP/W/156, G/SCM/W/163, 28 de noviembre de 1995.

Tanto la legislación chilena, como la práctica seguida hasta ahora en las investigaciones, han mantenido criterios más estrictos y restrictivos que los contemplados en el acuerdo correspondiente de la OMC y en la mayor parte de las legislaciones de sus miembros. En efecto, las medidas tienen un año de duración, y sólo pueden renovarse previa investigación *de novo*, pero además, en las investigaciones realizadas se han empleado los siguientes parámetros<sup>9</sup>:

- i. La medida recomendada para contrarrestar el dumping considera el margen de daño y no el margen de dumping;
- ii. El margen de daño se calcula sobre la base de los precios de otros competidores y no sobre la base de los precios internos<sup>10</sup>;
- iii. Al calcular el margen de dumping, sobre la base del precio interno del país de origen de las importaciones, no se excluyen las ventas por debajo del costo, lo que reduce el margen de dumping;
- iv. No siempre la investigación se realiza contra todas las importaciones del origen denunciado, sino que sólo respecto de las importaciones de las empresas denunciadas, aunque hay sólo algunos ejemplos respecto de este criterio;
- v. Se utiliza un enfoque mediante el cual se privilegia la determinación de la relación causal entre la existencia de dumping y el daño, en lugar de analizar simples correlaciones (enfoque unitario versus enfoque bifurcado); y
- vi. No se aplican medidas para evitar la elusión ni se aplican medidas retroactivamente.

<sup>9</sup> Ver Peña (2001) para un análisis de la aplicación práctica de las disposiciones del Acuerdo Antidumping en la legislación chilena.

<sup>10</sup> El criterio técnico empleado es el de "*non-dumped import price method*". Tampoco se recurre frecuentemente al expediente de utilizar la "mejor información disponible" para realizar sus investigaciones y hasta el momento no se ha empleado la posibilidad de negociar acuerdos de precios

Cuadro 4: Derechos Antidumping: 1992-2002.

Fecha D.O. de Inicio	Nombre del Producto	Nivel de la medida	País de Origen	INDICENCIA País/ Total (a)	Fecha D.O. de medida definitiva	Fecha de inicio de la medida	Fecha de término de la medida	Duración de la medida
18-11-93	Anhidrido Ftálico	7,0%	Venezuela	86%	11-05-94	11-05-94	11-05-95	12 meses
12-03-94	Anhidrido Ftálico	7,0%	Venezuela	47%	06-09-94	06-09-94	11-05-95	9 meses
19-12-94	Harina de Trigo	7,0%	Argentina	95%	05-05-95	05-05-95	05-05-96	12 meses
09-02-95	Calzados	10,0%	China	64021900: 30% 64029900: 49% 64039900: 23% 64039190: 47%	21-06-95	21-06-95	21-06-96	12 meses
16-10-96	Rollos de acero laminados en caliente, excepto de espesores inferiores a 1,8 mm	9,0%	Federación de Rusia  Ucrania	72082500: 100% 72082600: 94% 72082700: 15% 72083700: 50% 72083800: 64% 72083900: 36% 72083700: 6% 72083800: 4% 72083900: 0,2%	24-04-97	24-04-97	24-04-98	12 meses
05-05-98	Rollos de acero laminados en caliente, excepto de espesores inferiores a 1.8 mm	9,0%	Federación de Rusia  Ucrania	72082500: 0% 72082600: 0% 72082700: 0% 72083700: 18% 72083800: 7% 72083900: 8% 72082600: 14% 72082700: 15% 72083700: 1,1% 72083800: 17% 72083900: 1,7%	24-10-98	24-10-98	24-10-99	12 meses

Fuente: Secretaría Técnica Comisión Nacional de Distorsiones, Banco Central de Chile.  
Nota: importaciones del origen sobre el total en el año de investigación.

La práctica utilizada por la Comisión al evaluar los casos de denuncias por dumping podría ser modificada por ella misma y en consecuencia transformar este instrumento en una herramienta con una orientación proteccionista si se produce el ambiente político propicio para ello. En consecuencia, es necesario buscar mecanismos que aseguren que la práctica actual sea consolidada. Aun cuando no es posible establecer plenas garantías en cuanto a mantener un enfoque restrictivo, es importante el papel que juega el liderazgo de las autoridades económicas responsables de la conducción de la política comercial para mantener la actual orientación del instrumento.

En el marco de sus negociaciones comerciales bilaterales, Chile ha buscado la eliminación de la aplicación de medidas antidumping, ya que el gobierno ha considerado que su uso es un mecanismo de protección, más que un instrumento que corrija prácticas de dumping (ver Peña (2001) y Finger (1993)). En el marco del acuerdo de libre comercio vigente con Canadá, ambos países acordaron la eliminación de las medidas antidumping en el comercio recíproco. Asimismo, el acuerdo de libre comercio suscrito con el Área de Libre Comercio de Europa (EFTA, en sus siglas en inglés) que actualmente se encuentra en trámite de aprobación en los respectivos Congresos, eliminó la aplicación de derechos antidumping para el comercio de la zona. Sin embargo, estas medidas no han sido reemplazadas por la aplicación de la legislación sobre competencia como es propuesto por algunos autores. Por otra parte, respecto de la aplicación de medidas antidumping a terceros países, ambos conservan la posibilidad de seguir los procedimientos de sus respectivas legislaciones. Es decir, no hubo una armonización de criterios en la aplicación de las legislaciones. Ello es una ventaja, ya que permite mantener un enfoque simple de investigación, y más restrictivo para la aplicación de medidas, en lugar de incorporar procedimientos complejos y engorrosos en esta materia, que nada tienen que ver con la racionalidad económica del instrumento, ver Peña (2001).

## b. Aplicación de medidas de salvaguardia

Luego de la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica con Mercosur y del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá, se abrió un debate acerca de los efectos de desviación de comercio que generarían esos acuerdos, debido a los aranceles Nación más favorecida (NMF) “relativamente” altos aplicados por Chile. El Ejecutivo propuso rebajar el arancel uniforme desde su nivel de 11% hasta un 6% en un período de 5 años. Como parte de la negociación con el Congreso, se acordó enviar con posterioridad la legislación que permitiera adoptar medidas de salvaguardia, de conformidad con el Artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

Esta situación tiende a favorecer la hipótesis de que en el caso de Chile las medidas de salvaguardias, al igual que el uso de medidas en la década del 80, han sido un complemento y apoyo a la rebaja arancelaria que tuvo lugar en la segunda mitad de la década del 90. Es decir, se aceptan rebajas unilaterales de aranceles, pero en la medida que hayan resguardos frente a imprevistos. Lo mismo ocurre en los procesos de negociación comercial en los que se incorporan mecanismos de alivio temporal.

Junto con adoptar la legislación de salvaguardia, fue eliminada la posibilidad de aplicar sobretasas por debajo del nivel del arancel consolidado de la OMC, sujeto a disciplinas menos estrictas, y los VAM. Finalmente, fue regulada la forma de aplicar salvaguardias (bilaterales o multilaterales) de acuerdo con las disposiciones de los tratados negociados por Chile.

En cuanto a la legislación aprobada, ésta se aplica con restricciones respecto de lo que el Artículo XIX y que el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC autorizan: en los casos en que la medida de salvaguardia recomendada supera el arancel de 25% consolidado en la OMC, su aprobación por parte de la Comisión de Distorsiones, requiere un quórum especial equivalente a las tres cuartas partes de los miembros de la Comisión. Adicionalmente, las medidas de salvaguardias sólo pueden ser aranceles ad valorem, no contemplando la legislación,

la aplicación de cuotas o derechos específicos. Asimismo, las medidas de salvaguardia sólo pueden durar como máximo un año, incluido el período de vigencia de las medidas provisionales. Las medidas de salvaguardia pueden ser prorrogadas por el período de un año adicional, previa investigación *de novo*, solicitada por la parte interesada, que acredite que los requisitos que establece el Acuerdo sobre Salvaguardias se cumplen. En caso de prórroga, se debe establecer un calendario de desmantelamiento gradual, salvo circunstancias excepcionales debidamente calificadas por la Comisión. Para volver a solicitar la aplicación de medidas de salvaguardias para el mismo producto deben transcurrir 2 años sin la aplicación de medidas<sup>11</sup>. Sin embargo, esta limitación no figura explícitamente en la ley que autorizó la aplicación de salvaguardias, sino que se deriva de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. A nuestro juicio, estas situaciones no explicitadas en la legislación son una fuente de confusión, al momento de evaluar cuál es concretamente el marco de aplicación de las medidas en Chile.

Adicionalmente, en los acuerdos bilaterales suscritos se han ido estableciendo limitaciones adicionales a la aplicación de estas medidas, que agregan excepciones a las mismas haciéndolas más complejas en términos de aplicación, administración, observancia, y finalmente, menos eficaces.

En efecto, se han incorporado reglas respecto de las medidas de salvaguardias, ver cuadro 5<sup>12</sup>. La primera de ellas se refiere a salvaguardias bilaterales temporales que afectan exclusivamente el comercio entre las partes y que se aplican, normalmente, durante el período de desgravación: una vez que

<sup>11</sup> Nada impide que, transcurrido el plazo de dos años para un producto sujeto a medidas de salvaguardias, se solicite un derecho compensatorio o derecho anti-dumping, aunque para ello deben cumplirse los requisitos que establece la ley.

<sup>12</sup> Existe una tensión en las negociaciones comerciales bilaterales sobre disciplinas en salvaguardias. Por una parte, existe el interés de apoyar a un sector que pudiera verse afectado por la apertura, y por otra, defender a los exportadores afectados por la adopción de medidas de salvaguardia. La posibilidad de contar con el instrumento y la obligación de compensación permiten construir un balance políticamente aceptable.



concluye el programa de desgravación, éstas no pueden ser aplicadas, excepto con autorización de la parte afectada. Una segunda categoría de salvaguardias incorporadas en los tratados tienen como finalidad abordar la situación de sectores más sensibles políticamente. En particular, esto ha sido el caso del sector agrícola y de textiles, pero que han sido demandas por la contraparte chilena, en ambos casos existen reglas que los países deben seguir antes de aplicar una medida<sup>13</sup>. Existen límites respecto de qué tipo de medidas pueden aplicarse, normalmente, sólo son de tipo arancelario, deben ser las menores entre el arancel al momento de iniciarse la desgravación y el arancel vigente al momento de adoptar la salvaguardia, y además, debe ofrecerse una compensación equivalente al comercio afectado por la salvaguardia.

Finalmente, se han negociado los términos y condiciones para exceptuar a una de las partes de las salvaguardias que la otra aplique en el marco de la OMC. Ello tiene por efecto disminuir la eficacia de la medida, ya que genera incentivos para desviar comercio a favor del socio que no es afectado por la medida, pero al mismo tiempo beneficia a los exportadores que son exceptuados de las medidas.

En consecuencia, en el régimen de salvaguardias aplicado en Chile, las medidas tienen un impacto bastante limitado, dado tanto por el régimen general, como por las disposiciones negociadas en tratados bilaterales. Su finalidad se circunscribe a entregar un alivio temporal, ya que es difícil pensar que en un período de dos años una industria pueda realizar un ajuste económico de importancia. Por otra parte, la legislación entrega una señal fuerte para una industria que sufre problemas estructurales más permanentes, en el sentido de que no podrá recurrir a un alivio de este tipo para promover un ajuste, aunque tampoco la legislación chilena ofrece una alternativa que pudiera ser más adecuada, por ejemplo, apoyo directo a trabajadores desplazados, lo que puede derivar en problemas políticos en el largo plazo.

<sup>13</sup> En algunos acuerdos hay salvaguardias agrícolas automáticas, como en el caso de Chile-Estados Unidos para productos específicos.

Cuadro 5: Salvaguardias Globales y Acuerdos Bilaterales

DISPOSICIONES SOBRE SALVAGUARDIAS BILATERALES					DISPOSICIONES SOBRE SALVAGUARDIAS OMC	
Acuerdo	Período	Sectores	Investigación	Compensación	INCLUYE	CONTENIDO
Canadá	Si - Transitoria*	G-Tx	SI	SI	SI	Cualquier Parte que aplique una medida de emergencia conforme al Artículo XIX del GATT 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias del Acuerdo OMC excluirá de la medida las importaciones de bienes desde la otra Parte, a menos que: (a) las importaciones desde la otra Parte representen una participación sustancial en las importaciones totales; y (b) las importaciones desde la otra Parte contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por dichas importaciones.
México	Si - Transitoria*	G	SI	SI	SI	Idem Canadá, excepto que las medidas que aplique a dichos bienes, consistirán única y exclusivamente, en medidas arancelarias y el aumento de la tasa arancelaria para el bien originario, a un nivel que no exceda el menor de: a. el arancel aduanero de nación más favorecida aplicado en el momento en que se adopte la medida; y b. el arancel aduanero de nación más favorecida aplicado el día anterior a la entrada en vigor de este Tratado.
Mercosur	Si - Permanentes	G	SI	SI	NO	
Perú	Si - Transitoria*	G	SI	NO	SI	El mejor trato otorgado por las partes
Corea	Si	N/E	N/E	N/E	SI	Las Partes conservan los derechos y obligaciones que les asisten en virtud del Artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias que forma parte del Acuerdo sobre la OMC. Las acciones adoptadas de acuerdo con el Artículo XIX del GATT y con el Acuerdo sobre Salvaguardias no estarán sujetas al Capítulo 19 del presente Tratado.
EEUU	Si - Transitoria	G - Ag (a) - Tx	SI	SI	SI	Ninguna Parte podrá imponer una medida de salvaguardia a una mercancía que esté sujeta a una medida que la Parte haya impuesto en virtud del Artículo XIX del GATT 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni tampoco una Parte podrá continuar manteniendo una medida de salvaguardia a una mercancía que llegue a estar sujeta a una medida de salvaguardia que la Parte imponga en virtud del Artículo XIX del GATT 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias.
UE	Si	Ag (a)	No	SI	SI	No se ejercerá entre las Partes el derecho de suspensión a que hace referencia el párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC durante los primeros 18 meses de vigencia de una medida de salvaguardia, a condición de que esta medida haya sido adoptada como resultado de un aumento en términos absolutos de las importaciones y de que tal medida esté en conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

Fuente: DIRECON, Ministerio de Relaciones Exteriores, www.direcon.cl.

SI: Significa que el Tratado bilateral contempla una salvaguardia bilateral y/o contiene disposiciones sobre aplicación de salvaguardias OMC, incluyendo los elementos individualizados, como requisitos de investigación y compensación.

Salvaguardias bilaterales pueden ser: G: Generales, es decir, pueden ser solicitadas por cualquier actividad económica.

En los acuerdos suscritos por Chile hay salvaguardias sectoriales, normalmente para el sector agrícola y/o el sector textil y de confecciones. En algunos casos las primeras son automáticas.

N/E: no especificado en el acuerdo.

(\*) Se podrá adoptar una medida bilateral de emergencia con posterioridad a la terminación del período de transición, a fin de hacer frente a los casos de daño serio o amenaza del mismo a una industria nacional.

Cuadro 6: Investigaciones de salvaguardia: 1999-2003

Fecha D.O. de Inicio	Nombre del Producto	Nivel de la medida	País de Origen	Fecha D.O. de medida definitiva	Fecha de inicio de la medida	Fecha de término de la medida	Duración de la medida
9-09-1999 (*)	Trigo, harina, azúcar y aceites vegetales	Variable	Todos	22-01-00	22-01-00	26-11-00	10 meses
09-02-00	Calcetines de fibra sintética	13%	Todos	08-11-00	08-11-00	27-04-01	4 meses
04-11-00	Trigo, harina, azúcar y aceites vegetales (**)	Variable	Todos	25-11-00	25-11-00	27-11-01	12 meses
21-06-00	Leche en polvo y fluida UHT	12%	Todos	10-01-01	10-01-01	13-07-01	6 meses
19-04-01	Calcetines de fibra sintética (***)	6%	Todos**	30-04-01	30-04-01	31-10-01	6 meses
05-04-02	Productos de acero: rollos y planchas laminados en caliente y de alambón	10%	Todos**	16-07-02	16-07-02	16-07-03	12 meses
08-06-02	Las demás fructosas y jarabes de fructosa, con un contenido de fructosa, sobre producto seco superior al 50% en peso	14%	Todos**	19-11-02	19-11-02	14-02-03	3 meses

(\*) A partir de esta investigación corresponden a medidas de Salvaguardias

(\*\*) Prórroga de Salvaguardia del 22/01/00. Para el trigo y harina de trigo, medida que se dejó sin efecto por DH 244 exento D.O. 27/07/01 y para los aceites vegetales comestibles, por DH 559 exento, D.O. 20/11/01

(\*\*\*) Prórroga de Salvaguardia del 08/11/00

(\*\*\*\*) Excepto importaciones provenientes de Canadá, México y Perú

Fuente: Banco Central de Chile, [www.bncp.cl](http://www.bncp.cl)

En el período de 1999 hasta el año 2002, se adoptaron 7 medidas de salvaguardias, cuadro 6. El sector agrícola tradicional fue el principal usuario de las medidas, las que además han sido cuestionadas con éxito en el ámbito de la OMC por Argentina y otros socios comerciales. Este cuestionamiento significó el establecimiento de un Grupo Especial para examinar las medidas de salvaguardia aplicadas por Chile a las importaciones de trigo al amparo de las disposiciones del Acuerdo de la OMC<sup>14</sup>.

En este caso, el Grupo Especial falló en contra de Chile por considerar que actuó de manera incompatible con sus obligaciones: i) al no facilitar las Actas pertinentes de las sesiones de la Comisión de Distorsiones a través de un medio adecuado, de modo que constituyan un informe «publicado»; ii) porque la Comisión de Distorsiones no demostró la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, y porque en el informe de la Comisión de Distorsiones no se enunciaron constataciones y conclusiones fundamentadas a este respecto; iii) porque la Comisión de Distorsiones no demostró la similitud o la competencia directa de los productos producidos por la rama de producción nacional y, por consiguiente, no identificó la rama de producción nacional; iv) porque la Comisión de Distorsiones no demostró el aumento de las importaciones de los productos sujetos a las medidas de salvaguardia exigido por esas disposiciones; v) porque la Comisión de Distorsiones no demostró la existencia de una amenaza de daño grave; vi) porque la Comisión de Distorsiones no demostró una relación de causalidad; y vii) porque la Comisión de Distorsiones no se aseguró de que las medidas estuvieran limitadas a la medida necesaria para prevenir o reparar

<sup>14</sup> El Grupo Especial examinó dos cuestiones distintas: el sistema de bandas de precios que se aplica a las importaciones de trigo, harina de trigo y aceites vegetales y las medidas de salvaguardias que beneficiaron a estos productos. VER WT/DS207/R, CHILE-SISTEMA DE BANDAS DE PRECIOS Y MEDIDAS DE SALVAGUARDIA APLICADOS A DETERMINADOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS, OMC.

el daño y facilitar el reajuste. En definitiva, las medidas de salvaguardias adoptadas no estaban sustentadas en los requisitos del Artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Ello demuestra que, aun cuando las medidas de salvaguardias sean aplicadas de manera más restrictivas que lo que contempla el Acuerdo de la OMC, ello no es garantía de que los requisitos que exige el Acuerdo para su adopción se cumplan. Es decir, no basta con mantener un régimen de salvaguardias restringido para asegurar un adecuado uso de las medidas.

Un segundo caso interesante se refiere a la investigación de salvaguardias para las importaciones de acero. Éstas fueron solicitadas en el contexto de las medidas de salvaguardias adoptadas por Estados Unidos, y la consecuente adopción o amenaza de adopción de medidas similares por parte de la comunidad internacional en general. Si bien se adoptaron medidas exclusivamente para 3 tipos de productos específicos, incluidos en 5 partidas arancelarias, se rechazó la denuncia presentada por la industria chilena que solicitaba medidas respecto de otras 17 categorías de productos clasificados en 21 partidas. En este caso, fue determinante la oposición de los consumidores de productos de acero para moderar la presión ejercida para adoptar medidas a favor de la industria, al demostrar el impacto negativo que tendría en las exportaciones de productos elaborados y en consecuencia en el empleo.

#### **IV. Evaluación de la institucionalidad chilena**

La coyuntura en que fue creada la Comisión en 1981, y el tipo de medidas adoptadas por ésta, avalan la idea de que el objetivo de la misma fue aliviar las presiones políticas generadas por la difícil situación económica, más que corregir problemas originados en las “distorsiones de precios de las mercancías”. En la segunda mitad de la década del 80, la Comisión fue un apoyo del proceso de apertura emprendido a partir de 1985.

Durante la década del 90 y hasta hoy esta filosofía general se ha mantenido. La legislación ha tenido modificaciones orientadas a ajustar los instrumentos utilizados, apoyando la apertura económica y los compromisos internacionales. Sin embargo, la utilización de los instrumentos ha evolucionado hacia la focalización en las distorsiones denunciadas.

La ley ha mantenido el criterio de que las medidas deben durar sólo un año y su renovación requiere la realización del procedimiento de investigación *de novo*, lo que involucra un costo importante para el solicitante. Ello también es una señal, en cuanto a que la protección ofrecida por esta legislación se considera y es esencialmente temporal, y que los tratamientos excepcionales son acotados en el tiempo y en el tipo de instrumentos.

La entrada en vigencia de la OMC significó, desde el punto de vista del funcionamiento de la Comisión, tener que regirse en sus procedimientos de acuerdo con las exigencias del acuerdo antidumping, y una vez que se adoptó legislación de salvaguardias también por el respectivo acuerdo. Se observa una mejora de los procedimientos empleados por la Comisión en el desarrollo de sus funciones desde su creación hasta hoy. La metodología de análisis se ha perfeccionado de manera de cumplir con los requisitos de los acuerdos de la OMC, incluidos los procedimientos de audiencia y transparencia. Adicionalmente, el estar sujeto a los requisitos de revisión de los respectivos Comités de la OMC y las notificaciones periódicas que contemplan los acuerdos, así como la revisión que se realiza en el marco del Mecanismo de Revisión de la Política Comercial (TRPM, en sus siglas en inglés), son también aspectos que exigen mantener una disciplina de las actuaciones de la Comisión y de sus decisiones.

Desde que se dictó una legislación formal sobre salvaguardias, las medidas adoptadas han sido objeto de consultas e, incluso, de un panel, por parte de los miembros de la OMC afectados. Ello significa un importante elemento disciplinario para la Comisión, que ha emprendido una revisión de sus procedimientos con miras a su mejora. Recientemente, la Comisión

ha adoptado medidas para incrementar la transparencia y el acceso a la información, sin embargo, su alcance práctico no ha podido ser probado, dado que no han habido nuevas investigaciones.

La legislación chilena es bastante conservadora, especialmente comparada con la realidad internacional, sin embargo, la aplicación de la misma no ha estado exenta de crítica, y es necesario buscar mecanismos que conjuguen las limitaciones que contiene la ley y las limitaciones autoimpuestas que pueden cambiar bajo presión.

Algunos sectores productivos consideran que la actuación de la Comisión es poco oportuna, ya que desearía que el gobierno tomara de manera más decidida la iniciativa de proteger a la industria sin tener que incurrir en los costos que significa la presentación de denuncias. Adicionalmente, consideran que los procedimientos de la Comisión son muy lentos y que su reacción es tardía y se produce cuando ya el daño está provocado. Esta crítica ha sido a veces recogida por sectores políticos, vinculados con el sector agrícola y textil, que han presionado por una actuación más activa de la Comisión a favor de los sectores afectados por la “competencia desleal”.

Por otra parte, tanto entre algunos representantes del sector privado como en el mundo de economistas académicos se considera que el sistema, tanto de salvaguardias como para abordar situaciones de competencia desleal, es un mecanismo que favorece a sectores proteccionistas, que al amparo de estas situaciones buscan sustraerse de las exigencias que genera la apertura económica.

Si bien estos mecanismos pueden ser capturados por intereses proteccionistas —como es el caso de muchas legislaciones internacionales— que desean exceptuarse de la competencia externa, la experiencia chilena muestra que estos mecanismos, bajo determinadas circunstancias, han colaborado con la apertura. La crisis de comienzos de los 80 puso en serias dificultades al modelo adoptado hasta entonces, por lo que un enfoque más pragmático de conducción de la política económica fue seguido (Meller, 1996). En este contexto, la creación de un

mecanismo que aliviara temporalmente las fuertes demandas de protección fue una solución necesaria para poder proseguir con el objetivo estratégico de apertura. En efecto, a partir de 1985, un equipo económico con una orientación a favor de la apertura económica retoma el proceso de rebaja de aranceles. En marzo de 1985, éstos se reducen a 30% de manera uniforme y, posteriormente en junio del mismo año, sólo tres meses después, se rebajan nuevamente a un 20%, para quedar finalmente en enero de 1988 en un 15%. Sin embargo, aun cuando la rebaja del arancel afectaba a todos los sectores por igual, mediante las Comisiones de Subvenciones y de Distorsiones (y probablemente, por otros medios menos conocidos), se estableció una protección selectiva y temporal a sectores políticamente “sensibles”, especialmente, algunos productos agrícolas, textiles y calzados. De esta manera, este mecanismo jugó un papel de apoyo al segundo proceso de apertura que se inicia en 1985<sup>15</sup>. Esta situación coincide con los argumentos de Fischer y Prusa (1999), y Fischer y Osorio (2004), en el sentido de que las cláusulas de salvaguardia y/o sobre competencia desleal, en un contexto de negociaciones entre dos o más países, colaboran a una apertura más profunda que la que se obtendría sin estos mecanismos, y pueden, incluso, bajo ciertas condiciones, incrementar el bienestar social. En el contexto de un proceso de apertura unilateral como el que vivía Chile, la posibilidad de recurrir selectivamente a una protección temporal desempeñó el mismo papel.

En la década del 90, en el contexto de un régimen democrático sujeto a elecciones periódicas y a las presiones propias del sistema, mantener el proceso de apertura hacía más necesario contar con un mecanismo de esta naturaleza que permitiera otorgar flexibilidad acotada a la conducción de la política económica. Más aún cuando este sistema está sujeto a reglas de funcionamiento, nacionales e internacionales, que le permiten a la autoridad sustentar sus decisiones en esas reglas.

<sup>15</sup> El primer episodio de apertura se inicia en 1973.



¿Qué explica que Chile haya podido mantener este enfoque de política bajo un régimen democrático y a pesar de haber sufrido un fuerte proceso de desaceleración económica a partir de 1998? La institucionalidad chilena en materia de competencia desleal y salvaguardias forma parte de una institucionalidad económica más general. En efecto, como destaca Bauer (1998) la Constitución de 1980 contiene una serie de principios económicos. Un ejemplo importante es que en materia de tributos la iniciativa legal, exclusiva, para el establecimiento o modificación de cualquier impuesto, es del Poder Ejecutivo. En consecuencia, los integrantes del Congreso no pueden intervenir en este ámbito por propia iniciativa. Esta disposición no impide que el Poder Legislativo influya, o busque influir, en materia tributaria o arancelaria, ya que como vimos, la legislación de salvaguardias surge de una negociación entre ambos poderes. Pero implica que, en materia de aranceles aduaneros, el liderazgo que ejerce la autoridad económica, apoyado en las disposiciones constitucionales, es clave para mantener la orientación de la política comercial.

Un segundo elemento que ha colaborado ha sido la existencia de un consenso relativamente amplio acerca de los beneficios globales de las reformas económicas adoptadas a partir de 1973. Ello significa que existe, tanto en el sector gubernamental, como empresarial y político, un ambiente favorable a políticas económicas que promuevan la apertura, aunque existan iniciativas puntuales contra ello. Esto no ha impedido que determinados sectores (como el agrícola “tradicional” y, en menor medida, textil y de acero) reciban apoyo de parte de ciertos sectores políticos a sus demandas por mayor protección, pero que hasta el momento se han mantenido acotadas.

Sin embargo, existen espacios para mejorar la institucionalidad chilena de manera de otorgarle un mayor nivel de autonomía y transparencia. Por ejemplo, hoy en día la composición de la Comisión tiene mayoría de representantes gubernamentales o bien designados por autoridades políticas. Si bien ello no ha significado en la práctica que la Comisión adop-

te un enfoque activo de protección, tampoco es una garantía de que no lo haga en el futuro o que sea inmune a presiones de grupos de interés. De hecho, existen diversos mecanismos mediante los cuales se busca ejercer presión, tales como manifestaciones organizadas por partes interesadas para influir en las decisiones, e incluso actividades de lobby.

Es posible, en consecuencia, pensar en modificar la composición de la Comisión, incluyendo representantes designados por un método que entregue mayores garantías de autonomía. Ello es algo que ocurre en pocas experiencias internacionales y, por lo tanto, es pertinente examinar las razones por las que este mecanismo esté normalmente bajo control gubernamental. Esta propuesta tiene el inconveniente de asegurar una forma de financiamiento de la Comisión para que la autonomía, no sólo sea respecto de su mecanismo de designación, sino también de su actuación real. Un aspecto que debe ser evaluado, al momento de pensar en un mayor nivel de independencia, es el impacto que este tipo de medidas puede tener en las relaciones internacionales. Como se explicó, en el inicio de las actividades de la Comisión de Distorsiones, Chile sufrió amenazas de represalias comerciales si adoptaba medidas. Por consiguiente, también debe evaluarse cómo administrar adecuadamente la dimensión internacional de una posible mayor autonomía de la institucionalidad, especialmente, en los mecanismos de salvaguardias.

Un aspecto adicional se refiere al requisito de revisión por tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos de las medidas administrativas vinculadas a las determinaciones definitivas y a los exámenes de las determinaciones que contempla el Acuerdo Antidumping de la OMC. Respecto de esta materia, en la actualidad en Chile existen diversos mecanismos mediante los cuales las decisiones de la Comisión pueden ser revisadas. En primer término, la Contraloría General de la República tiene entre sus funciones controlar los actos administrativos del Poder Ejecutivo. Una segunda opción es mediante el uso del “recurso de protección”, que es ampliamente utilizado para proteger el “orden público

económico" que consagra la Constitución respecto de los derechos económicos privados. Este mecanismo permite solicitar una revisión judicial inmediata por parte de cualquier persona que sienta que sus derechos económicos no son respetados, tanto por el Estado, como por otros agentes privados. La presentación de un recurso de protección debe ser analizada de inmediato por la Corte de Apelaciones correspondiente y se utiliza para prevenir o corregir un daño económico, ver Bauer (1998).

Sin embargo, este mecanismo de revisión podría ser mejorado mediante una instancia especializada, como podría ser el recientemente creado Tribunal de la Competencia. Ésta es una opción que puede ser analizada, ya que podría dar un mayor respaldo a las decisiones que adopte el Presidente de la República respecto de las recomendaciones de la Comisión y, además, sería una protección contra las acciones de lobby u otras formas de presión que puedan usarse y que buscan influir en las decisiones del Ejecutivo. Ello permitiría mantener, además, la actual composición de la Comisión inalterada, no siendo necesario otorgarle los mayores niveles de independencia propuestos anteriormente.

Adicionalmente, la Comisión podría mejorar aún más en términos de transparencia. La Comisión, a partir de las conclusiones del panel de la OMC, se ha preocupado por corregir los procedimientos cuestionados, mejorando, en general, la información disponible al público respecto de las constataciones y el fundamento de las conclusiones de la Comisión. Sin embargo, creemos que hay más espacio para mejorar. Por ejemplo, podría hacerse público el Informe que presenta la Secretaría Técnica, eliminando de éste aquellas secciones que son consideradas por las partes interesadas como confidenciales. Ello, junto con las Actas de la Comisión en las que figuran las constataciones y el fundamento de las decisiones de la Comisión, servirían para sustentar mejor sus actuaciones y conocer cómo pondera los distintos antecedentes.

Finalmente, podría asegurarse que la Comisión tenga en consideración un enfoque más amplio al evaluar las denuncias.

Actualmente no están incorporados de manera obligatoria en los acuerdos respectivos de la OMC y tampoco forman parte de la legislación chilena evaluar **obligatoriamente** el impacto de las medidas sobre la competencia en el mercado interno y, además, el impacto que tendría sobre los consumidores o usuarios del producto sujeto a medida. Si bien ello puede actualmente ser considerado, no hay una obligación de hacerlo y, por lo tanto, nuevamente queda sujeto al criterio de la Comisión. Si se toma en cuenta que en muchos de los casos en que se han solicitado medidas, el denunciante tiene un poder de mercado importante (por ejemplo, en el sector de azúcar, acero, y fósforos) estas consideraciones son particularmente relevantes.

Las mejoras planteadas siempre están limitadas por la realidad política que enfrentan las democracias y, muchas veces, al querer perfeccionar un instrumento de esta naturaleza se termina en una situación peor. Nuevamente, el liderazgo que puedan ejercer las autoridades económicas en este aspecto es clave para evaluar la necesidad y la oportunidad de introducir estas mejoras.

## Referencia

- Bauer, C.J. (1998): "Derecho y economía en la Constitución de 1980", Revista Perspectivas, Volumen # 2, Número 1, Noviembre, Santiago de Chile.
- Finger, J.M. (1987): "Antidumping and antisubsidy measures", en J.M. Finger and A. Olechowski (1987).
- Finger, J.M. & A. Olechowski (Eds) (1987): *The Uruguay Round: A handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, World Bank.
- Finger, J.M. Ed. (1993): *Antidumping: How it works and who gets hurt*, The University of Michigan Press.
- Fischer, R & T.J. Prusa (1999): "Contingent Protection as Better Insurance", [www.dii.uchile.cl/~cea/pags/publicaciones/index.html](http://www.dii.uchile.cl/~cea/pags/publicaciones/index.html)
- Fischer, R. & M. Osorio (2004): "Why do we need Antidumping Rules?", [www.dii.uchile.cl/~cea/pags/publicaciones/index.html](http://www.dii.uchile.cl/~cea/pags/publicaciones/index.html)
- Ffrench-Davis, R. (1980): "Liberalización de importaciones: la experiencia chilena", en Colección Estudios de Cieplan N°4, Noviembre.
- Ffrench-Davis, R. (2003): *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, 3ra edición, J.C. Sáez Editor, Santiago de Chile.
- López-Ayllón, S. y G. Vega Cánovas, Editores (2001): *Las prácticas desleales de comercio en el proceso de integración comercial en el continente americano: la experiencia de América del Norte y Chile*, Biblioteca Jurídica Virtual, México.
- Meller, P. (1996): *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Peña, G. (2001): "Las prácticas desleales en los procesos de integración del continente americano: la experiencia chilena", en *Las prácticas desleales de comercio en el proceso de integración comercial en el continente americano: la experiencia de América del Norte y Chile*, Sergio López-Ayllón y Gustavo Vega Cánovas, Editores.



## APLICACIÓN DE SALVAGUARDIAS Y DERECHOS ANTIDUMPING EN COLOMBIA

*Mauricio Reina y Sandra Zuluaga*

La experiencia reciente de Colombia en la aplicación de salvaguardias y derechos antidumping difiere de las tendencias internacionales en algunos aspectos importantes. Por un lado, el número de investigaciones adelantadas es sustancialmente menor al registrado en la mayoría de los países grandes y medianos del hemisferio.<sup>1</sup> Por otra parte, mientras en el mundo se observa una inclinación creciente a usar los derechos antidumping con más frecuencia que las salvaguardias, en Colombia no se registra dicha tendencia.

Esos rasgos distintivos de la experiencia colombiana pueden explicarse por varios factores, entre los que se cuentan la relativa ignorancia del sector privado acerca del significado y los alcances de los instrumentos, la poca discrecionalidad que ha mostrado el gobierno en el uso de los mismos, y la estabilidad y solidez que ha mostrado la institucionalidad asociada con las investigaciones y el proceso de toma de decisiones. Adicionalmente, las entrevistas adelantadas en el marco de este trabajo subra-

<sup>1</sup> Por ejemplo, Tavares *et al* (2001) contrasta las 35 investigaciones por medidas antidumping emprendidas por Colombia contra países de la zona ALCA entre 1987 y 2000, frente a 782 de Estados Unidos, 302 de Canadá y 233 de México.

yan la existencia de una conciencia oficial sobre la importancia de preservar la competitividad de las cadenas productivas para mejorar la inserción del país en el mercado internacional.

Este trabajo busca analizar la evolución de la aplicación de salvaguardias y derechos antidumping en Colombia desde comienzos de los años 1990, así como explicar sus determinantes y el papel que han jugado estos instrumentos en la política comercial del país. En la primera sección, se reseña la evolución reciente de la política comercial colombiana, que constituye el marco en el cual se desarrollaron los instrumentos en cuestión. En la segunda sección, se evalúan los antecedentes y la situación actual de la legislación en materia de salvaguardias y derechos antidumping. La tercera sección caracteriza y analiza las distintas investigaciones adelantadas desde 1990 en materia de salvaguardias y antidumping, y discute algunos estudios de caso. La cuarta sección profundiza sobre los aspectos relacionados con la economía política de la aplicación de los instrumentos. Finalmente, en la quinta sección se presentan algunas conclusiones.

## **I. Evolución reciente de la política comercial**

Como la mayor parte de los países latinoamericanos, Colombia aplicó durante la segunda mitad del siglo pasado una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Aunque esta política propició una diversificación de la estructura productiva, a fines de los años ochenta, la estrategia proteccionista se había agotado. La economía cerrada había propiciado estructuras de propiedad concentradas, precios altos, baja calidad de los productos y pocos incentivos para la innovación. Así mismo, el alto costo de las importaciones encarecía los procesos productivos que utilizaban materias primas extranjeras, generando así un sesgo antiexportador en la economía.

Ante esa situación, las autoridades adelantaron una política de liberalización del comercio que se inició a finales de los años 1980 y se consolidó a comienzos de los 1990, y pro-



fundizaron los procesos de integración regionales. Estas iniciativas no sólo significaron una reducción del nivel de protección de la economía, sino que implicaron un nuevo papel para los agentes privados alrededor de la formulación de la política comercial. Mientras el proteccionismo había favorecido el desarrollo de una cultura de lobby en los empresarios para adecuar las decisiones de política a sus intereses, el espacio para ese tipo de lobby se redujo significativamente con la apertura.

### A. La apertura comercial

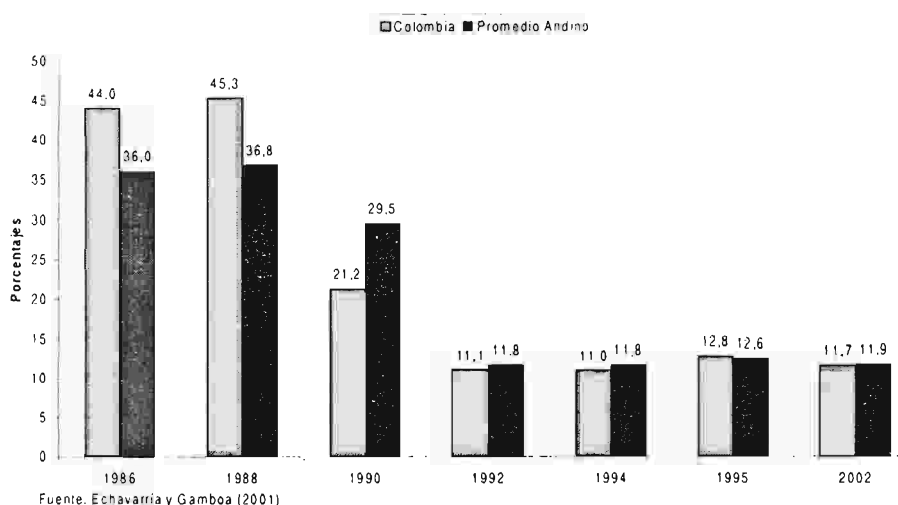
La estrategia de liberalización abarcó la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones, la disminución de las tarifas y el número de niveles arancelarios, la reducción de los trámites para el comercio exterior y una serie de reformas institucionales<sup>2</sup> (Hommes et al., 1994). Las medidas tomadas a principios de los años 1990 redujeron el porcentaje de posiciones arancelarias sujetas a restricciones cuantitativas del 73% al 1%, mientras el arancel nominal promedio de la economía cayó de niveles cercanos del 100% al 11,1%, y la protección efectiva se ubicó en un 26,2% (Gráfico I-1).

En el contexto de la nueva política comercial, se previó un tratamiento especial para el sector agrícola. Las distorsiones de los mercados internacionales condujeron al diseño de un mecanismo de aranceles variables para un buen número de productos, conocido como *franjas de precios*. Este mecanismo permite que cuando los precios internacionales caigan por debajo de un cierto nivel, los aranceles se eleven automáticamente. De manera análoga, cuando los precios internacionales aumentan por encima de un nivel dado, los aranceles se reducen. El mecanismo de franjas de precios fue armonizado a nivel

<sup>2</sup> Antes de la apertura, había control de importaciones a través del mecanismo de licencia previa, se otorgaban cupos de importación, tomando en cuenta criterios asociados principalmente con los volúmenes de la producción nacional.

## Gráfico I-1

Colombia: arancel promedio 1986-2002



andino, y hoy cubre 13 productos principales y cerca de 150 partidas arancelarias de productos derivados o sustitutos.<sup>3</sup>

Aunque el objetivo original del Sistema Andino de Franjas era aislar a las economías regionales de las fluctuaciones de los precios agrícolas internacionales, el diseño del instrumento tenía un sesgo proteccionista que no tardó en hacerse evidente. En efecto, el promedio de los aranceles aplicados a los productos que hacen parte del Sistema alcanzó niveles cercanos al 60% en los últimos años. Si bien las autoridades colombianas han justificado esta situación argumentando que esta protección es una manera de hacer frente a los subsidios de los países desarrollados, diversos trabajos han mostrado que la protección generada por las franjas de precios ha sido superior a la mayor distorsión generada por dichos subsidios.<sup>4</sup> De esta

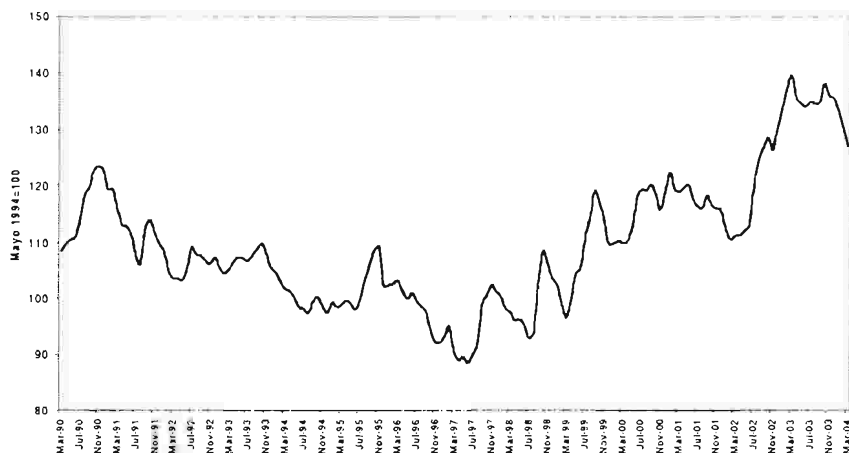
<sup>3</sup> Los principales productos cubiertos por el sistema andino de franjas de precios son carnes, aceites, trigo, lácteos, maíz, arroz, soya y azúcar, así como sus productos derivados y sustitutos.

<sup>4</sup> Véase Bálcazar (2003).

manera, buena parte del sector agrícola colombiano ha logrado mantenerse al margen de las tendencias aperturistas que se iniciaron en 1990.

Gráfico I-2

COLOMBIA: INDICE DE LA TASA DE CAMBIO REAL



Fuente: Banco de la República

Finalmente, debe mencionarse que estas reformas comerciales se llevaron a cabo en un contexto de fuerte revaluación de la moneda, que se mantuvo de manera casi ininterrumpida hasta finales de 1997 (Gráfico I-2). Desde comienzos de 1999 se ha venido corrigiendo esta tendencia y en la actualidad se considera que la tasa de cambio real se acerca a su nivel de equilibrio. Sin embargo, como se verá más adelante, la caída en la tasa de cambio real no generó un incremento de solicitudes de investigación para la aplicación de derechos antidumping y salvaguardias en ciertos períodos.

## B. Negociaciones regionales

Aparte de la reducción de las tarifas adoptadas entre 1990 y 1991, el principal factor que transformó la estructura arancelaria colombiana fueron las negociaciones tendientes a una

mayor integración regional. Los procesos más destacados en este frente fueron la profundización de la integración andina, la negociación con México en el marco del Grupo de los Tres y la suscripción de un acuerdo con Chile. Entre ellos, el que mayor impacto efectivo ha tenido sobre la estructura arancelaria colombiana ha sido la profundización de la integración andina (Reina et al. 1996).

En diciembre de 1991, los mandatarios de los países andinos suscribieron el Acta de Barahona, en la cual se reiteraba el propósito de establecer un área de libre comercio regional y un arancel externo comunitario. Estos objetivos se lograron casi en su totalidad. A comienzos de 1992, entró en vigencia la zona de libre comercio andina, y Venezuela y Colombia establecieron un arancel externo común para la mayor parte del universo arancelario. A finales de ese mismo año, Perú suspendió el programa de liberación y decidió mantener excepciones significativas al libre comercio regional. Por su parte, Venezuela, Colombia y Ecuador avanzaron en la armonización de sus aranceles de manera imperfecta, pues este último invocó su condición de país con menor grado de desarrollo relativo, para mantener un arancel menor que el de sus socios para varios productos.

A mediados de la década del 90, Colombia negoció con Chile y con México sendos acuerdos con un alcance menor que la integración andina. El acuerdo con Chile entró en vigor en enero de 1994 y se limita a la liberación del comercio de bienes. El acuerdo con México se negoció en el marco del Tratado del Grupo de los Tres (G-3) y abarca, además de la liberalización de bienes, los temas propios de los llamados acuerdos de nueva generación: servicios, propiedad intelectual, compras estatales, inversión y solución de controversias, entre otros. El Cuadro I-1 muestra los niveles arancelarios preferenciales otorgados por Colombia a algunos países en virtud de los acuerdos regionales suscritos.

La distribución geográfica de los flujos comerciales de Colombia se modificó parcialmente como resultado de los procesos de integración regional (Anexos 1 y 2). Entre 1989 y 2003, aumentó de manera significativa la participación de los

Cuadro I-1

### Aranceles preferenciales otorgados por Colombia Niveles de liberalización

PAÍSES	COLOMBIA
ARGENTINA	Arancel promedio: 10,7%
BOLIVIA	Libre comercio
BRASIL	Arancel promedio: 10,6%
CANADA	11,7%
CHILE	91% de las líneas arancelarias exentas de arancel en 1999
COSTA RICA	11,7%
ECUADOR	Libre comercio
EL SALVADOR	11,7%
ESTADOS UNIDOS	11,7%
GUATEMALA	11,7%
HONDURAS	11,7%
MÉXICO	Arancel promedio: 4,9%
NICARAGUA	11,7%
PERÚ	Lista de preferencias
VENEZUELA	Libre comercio
<b>NMF promedio</b>	<b>11,7%</b>

Fuente: Reina y Zuluaga (2001)

países miembros de la Comunidad Andina como destino de las exportaciones colombianas. También aumentó la participación de otros países del hemisferio, como los centroamericanos y México. Durante este mismo período, también han ganado participación las importaciones de los países andinos y México, en detrimento de las provenientes de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

### C. Principales reformas institucionales

En 1991, se creó el Ministerio de Comercio Exterior, actualmente Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que asumió las políticas que antes estaban a cargo del Ministerio

de Desarrollo Económico. Entre sus principales funciones está el control de la aplicación de las políticas y procedimientos relacionados con el comercio exterior, así como la formulación y ejecución de las estrategias de negociación regional.

A raíz de las reformas introducidas en 1991, el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX) pasó a estar a cargo de la prevención e investigación de prácticas desleales de comercio. La Subdirección de Prácticas Desleales del Instituto llenó el vacío que existía antes de la apertura, cuando no había un órgano específico a cargo de temas como el dumping y la subfacturación de importaciones. En 2003, la Subdirección de Prácticas Comerciales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo asumió la investigación de prácticas desleales de comercio. La Subdirección es en la actualidad la autoridad investigadora en los casos de dumping, subvenciones y salvaguardias, y debe evaluar el mérito de las solicitudes, adelantar las investigaciones y hacer las recomendaciones del caso a las autoridades decisorias.

## **II. Evolución de la normatividad sobre antidumping y salvaguardias**

La apertura comercial adelantada en Colombia a comienzos de los años 1990 exigió el desarrollo de instrumentos legales para hacer frente a la competencia extranjera, que anteriormente había sido neutralizada a través de políticas proteccionistas.

Si bien Colombia había adherido al GATT en 1981, el desarrollo de la normatividad de salvaguardia fue muy limitado. En contraste, en el marco del Grupo Andino, la aplicación de preferencias comerciales de mayor magnitud motivó el uso de las salvaguardias andinas.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> El Acuerdo de Cartagena, que dio pie a la creación del Grupo Andino, prevé cuatro tipos de salvaguardias: una sectorial, una por producto, una cambiaria y otra por crisis de balanza de pagos. Entre 1980 y 1990, los países andinos invocaron cláusulas de salvaguardia en más de treinta oportunidades. La medida fue aprobada en poco más de veinte ocasiones, en la mayoría de las cuales, la salvaguardia invocada fue de tipo cambiario.

El diseño de mecanismos antidumping en Colombia data del inicio de la apertura, mientras la normativa sobre salvaguardia se implementó en 1994. Así, las dos primeras normas sobre antidumping (Decretos 1500 y 2444 de 1990) evidencian los rezagos de una orientación proteccionista. La Ley 7 de 1991 fue la base para modificar la normatividad antidumping en 1993, mediante el Decreto 150 de ese año, y para expedir el Decreto 809 de 1994 que reglamentó por primera vez las salvaguardias en Colombia.

### A. Antecedentes de la legislación antidumping

La normatividad antidumping se concibió como complemento del proceso de apertura y se reguló mediante el Decreto 1500 de 1990. El instrumento fue presentado al sector productivo como una opción para enfrentar prácticas desleales de comercio, cuyo uso debería disminuir sus temores frente a las importaciones. Esta primera norma estableció que la imposición de derechos antidumping se realizaría en interés público, con propósito preventivo y correctivo.<sup>6</sup> Las causales se limitaban al *perjuicio importante* o la *amenaza de perjuicio importante* a una producción existente en Colombia. El Decreto 1.500 de 1990 fue rápidamente derogado por el Decreto 2.444 de 1990, que hizo algunos ajustes a los plazos de la investigación e introdujo el concepto de *perjuicio por importaciones masivas*.

Como resultado de las discusiones sobre antidumping en el seno del GATT, en 1993 se expidió un nuevo decreto que incorporó las precisiones que se habían ido consolidando en el escenario multilateral en cuanto a las pruebas de perjuicio y de amenaza de perjuicio, así como al procedimiento de investigación. Este decreto cambió nuevamente la conformación

<sup>6</sup> El concepto de interés público hace referencia a la obligación de tener en cuenta para la toma de decisiones las posiciones de todos los posibles afectados por la imposición de una medida, lo cual le abre espacio a la autoridad decisoria para apartarse de los criterios eminentemente técnicos.

del Comité de Prácticas Comerciales, para adecuarlo a la nueva institucionalidad de comercio exterior derivada de la Ley 7 de 1991. Además del director del Instituto de Comercio Exterior (Incomex), entidad encargada de las investigaciones, el Comité quedó conformado por un delegado del Consejo Superior de Comercio Exterior, un asesor de este mismo consejo, el viceministro de Comercio y los viceministros de los sectores relacionados con la investigación.<sup>7</sup> En esta norma se estableció que el Comité debe oír el concepto del superintendente de Industria y Comercio, quien tiene como una de sus funciones velar por los derechos de los consumidores, antes de hacer su recomendación al Ministerio de Comercio Exterior.

El Decreto 150 de 1993 fue derogado por el Decreto 299 de 1995, para incorporar a la legislación colombiana los avances de la Ronda Uruguay del GATT. Entre los cambios más importantes, está la limitación de la vigencia de los derechos a un plazo máximo de cinco años, con la posibilidad de revisión de los derechos un año después de establecidos. El proceso de adecuación a las disciplinas multilaterales culminó con la expedición del Decreto 991 de 1998, que es la norma actualmente vigente. Con esta medida, se introdujo por primera vez en Colombia una legislación específica antidumping, pues los decretos anteriores regulaban de manera conjunta el dumping y los subsidios.

## **B. Regulación actual en materia de antidumping**

El Decreto 991 de 1998 regula la aplicación de derechos antidumping, tanto para países miembros de la OMC como

<sup>7</sup> El Consejo Superior de Comercio Exterior es el organismo asesor del gobierno nacional en todos los aspectos relacionados con el comercio exterior del país y está integrado por el Presidente de la República, quien lo preside, los ministros del área económica, el jefe del Departamento Nacional de Planeación, el gerente del Banco Central, el director de Aduanas, los asesores del Consejo Superior y el presidente del Banco de Comercio Exterior. Estos tres últimos no tienen derecho a voto.



para países no miembros. En el caso de las investigaciones a países no miembros de la OMC, la representatividad sectorial respecto de la producción doméstica para solicitar la investigación se alcanza con un porcentaje menor. Además, a estos países se les pueden aplicar derechos provisionales desde la apertura de la investigación.

### ***1. Causales para aplicar derechos***

La legislación antidumping en Colombia contempla los tres elementos exigidos por el Sistema Multilateral de Comercio para la aplicación de medidas antidumping: (i) la existencia de dumping o diferenciación de precios entre el mercado de origen del exportador y el mercado de destino; (ii) la amenaza de daño o el retraso sensible al establecimiento de una rama de producción nacional; y (iii) la relación causal entre el dumping y las situaciones mencionadas que puede afrontar la producción doméstica.

Un análisis de la legislación vigente, casi en su totalidad copia exacta de las disciplinas multilaterales, permite concluir que preserva el margen de maniobra que el Acuerdo Antidumping le otorga a las autoridades investigadoras. La autoridad colombiana puede seleccionar la metodología para el cálculo del valor normal, es decir el precio que se toma como referencia para la comparación con el precio de las exportaciones. Igualmente, la autoridad puede sugerir el nivel del derecho antidumping sin que exista ninguna disciplina que lo limite al daño causado a la producción doméstica. No obstante, debe mencionarse que la normatividad sobre el cálculo de los derechos contempla la necesidad de considerar el efecto de las medidas en el mercado nacional y sobre los precios del producto nacional.

En lo referente a los estándares para determinar si existe o no amenaza de daño, daño o retraso importante a la rama de producción, se conserva el mismo nivel de flexibilidad otorgado por los compromisos multilaterales. En cuanto al retraso sensible a una rama de producción nacional, la legislación

establece que se deben examinar factores como estudios de factibilidad, empréstitos negociados y/o contratos de adquisición de maquinaria conducentes a nuevos proyectos o ensanches de las plantas ya existentes y, además, si existe adecuado y suficiente abastecimiento del mercado nacional.

## ***2. Pruebas que hay que allegar***

La legislación colombiana recoge los requisitos establecidos multilateralmente en materia de información para abrir una investigación por prácticas de dumping. No sólo se exige que se identifique el producto y se anexas pruebas sobre la diferenciación de precios, sino que se allegue información sobre el dumping y sus efectos en el mercado colombiano, especialmente en lo que se refiere a comportamiento de precios. En cuanto a las exigencias para abrir una investigación, cabe destacar que, además de que resulta necesario allegar las pruebas respectivas de toda la información requerida<sup>8</sup>, se prevé la realización de visitas de verificación a los peticionarios, práctica que no es generalizada y que en algunos países se limita a los exportadores.

## ***3. Procedimientos, instancias y plazos***

El proceso antidumping tiene una instancia técnica que se surte ante la Subdirección de Prácticas Comerciales del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, y una instancia de carácter técnico y político que es el Comité de Prácticas Comerciales.<sup>9</sup> El superintendente de Industria y Comercio

<sup>8</sup> Incluye indicadores como la disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado y el volumen de importaciones a precios de dumping.

<sup>9</sup> Dicho Comité esta conformado por el subdirector de Prácticas Comerciales del Ministerio de Comercio, un delegado del Consejo Superior de Comercio Exterior, un asesor de este mismo consejo, el viceministro de Comercio, quien preside el Comité, y los viceministros de los sectores relacionados con la investigación.

participa en la decisión sobre un posible acuerdo de precios, la determinación final de la investigación y la revisión de las medidas antidumping establecidas.

El plazo máximo para realizar y dar por concluida la investigación es de ocho meses contados a partir de la apertura. La Subdirección de Prácticas Comerciales tiene un plazo de veinte días hábiles para evaluar la solicitud de investigación. Una vez abierta la investigación se deben enviar cuestionarios a las partes interesadas, quienes tienen un plazo de cuarenta días calendario para responder. La Subdirección de Prácticas Comerciales tiene 65 días calendario a partir de la apertura de la investigación para tomar una determinación preliminar y, si es del caso, establecer derechos provisionales. Una vez que se ha adoptado la determinación preliminar, la Subdirección de Prácticas Comerciales puede practicar pruebas, hacer visitas de verificación y realizar audiencias entre intervinientes. Con todo, el plazo para que la Subdirección presente un informe final al Comité de Prácticas Comerciales es de tres meses contados a partir de la determinación preliminar. El Comité produce un concepto que debe remitirse a las partes interesadas, quienes tienen 10 días calendario para hacer comentarios. Posteriormente el Comité tiene 10 días calendario para revisar los comentarios y producir un concepto para el Ministro, que a su vez tiene 7 días calendario para adoptar la decisión.

#### ***4. Vigencia de las medidas***

Los derechos antidumping pueden mantenerse por 5 años, prorrogables por períodos iguales sucesivos, a menos que los exportadores, productores extranjeros o importadores del producto demuestren que no hay razón para mantener la medida.

#### **C. Antecedentes de la legislación en materia de salvaguardia**

La normatividad sobre salvaguardias en Colombia data de 1994, cuando ya se había consolidado el proceso de apertura

ra económica. Dicha normatividad tuvo origen en la necesidad, por una parte, de responder a la demanda del sector privado de instrumentos para el ejercicio de una política industrial y, por otra, de cumplir con los requerimientos de la participación de Colombia en la Organización Mundial de Comercio. La legislación, expedida mediante el Decreto 809 de 1994, se aplicaba tanto a los movimientos arancelarios que no violaban los compromisos multilaterales, como a aquellos que superaban los consolidados ante la OMC.

La normatividad estableció como causal el *perjuicio grave*, definido como el deterioro importante y significativo de la situación de una rama de la producción nacional, y dentro de los requisitos una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el perjuicio. La solicitud se presentaba al INCOMEX, como autoridad investigadora, que debía presentar un informe al Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios que, a su vez, debía recomendar al Consejo Superior de Comercio Exterior. Esta última instancia evaluaba la medida y le daba un concepto al gobierno para su aplicación.<sup>10</sup>

A esta norma se adicionó el Decreto 2.657 de 1994, que se aplica explícitamente a países con los que no se han suscrito acuerdos comerciales y, por tanto, se aparta de las disciplinas multilaterales. La norma prevé la aplicación de la medida sin prueba de perjuicio o de amenaza de perjuicio. Posteriormente, se fijaron ciertos límites a la aplicación de medidas provisionales y se estableció un procedimiento para la aplicación de medidas a países con los que no se han suscrito acuerdos comerciales.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> El Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios está conformado por el viceministro de Comercio, quien lo preside, y los viceministros del área económica, el jefe del Departamento Nacional de Planeación, el director de Aduanas, y los asesores del Consejo Superior de Comercio Exterior. A partir de 1998, se estableció que para la evaluación de casos de salvaguardia se debía invitar al superintendente de Industria y Comercio a dar concepto sobre la medida.

<sup>11</sup> Decretos 2038 y 2259 de 1996.

El Decreto 809 de 1994 fue derogado en 1998 mediante el Decreto 152, con el cual se puso en vigencia una legislación para los países miembros de la OMC acorde con las disciplinas multilaterales, cuyas causales son el daño grave o la amenaza de daño grave. Ésta es la legislación vigente actualmente para este grupo de países.

Adicionalmente, en 1999 se reguló mediante el Decreto 1.407 la denominada *salvaguardia especial* o *salvaguardia por perturbación*, que se aplica a importaciones de cualquier origen, siempre que el incremento arancelario solicitado no supere el nivel consolidado por Colombia en su lista de compromisos multilaterales cuando la investigación se realice a países miembros de la OMC. Esta norma es menos rigurosa en las causales de aplicación y actualmente se encuentra vigente mediante una prórroga indefinida.<sup>12</sup>

#### **D. Regulación actual en materia de salvaguardia**

La revisión precedente pone de manifiesto la existencia de varios tipos de medidas de salvaguardia en la legislación colombiana. Por un lado, se cuentan aquellas aplicables a las importaciones de países miembros de la OMC, entre las cuales existen tres subcategorías: las aplicables a productos agropecuarios, las de transición aplicables a los productos textiles y de confecciones en virtud del Acuerdo de la OMC para este sector, y las aplicables al resto de los productos.

Por otro lado, existen medidas aplicables a países no miembros de la OMC y la denominada *salvaguardia especial* o *salvaguardia por perturbación* que permite elevar los gravámenes a las importaciones por encima del Arancel Externo Común de la Comunidad Andina, y que se aplica a cualquier país, mientras las medidas no superen los consolidados OMC. Adicionalmente, existen las salvaguardias aplicables a productos que han sido objeto de liberalización en el marco de Acuerdos

<sup>12</sup> Decreto 2.681 de 2001.

Regionales de Integración, tales como las salvaguardias andinas, la salvaguardia del Acuerdo del Grupo de los Tres y la salvaguardia del Acuerdo suscrito entre Colombia y Chile.

En este trabajo nos concentraremos en analizar la salvaguardia para países miembros de la OMC (Decreto 152 de 1998) y la *salvaguardia especial* (Decreto 1.407 de 1999). La primera se puede caracterizar como salvaguardia por daño y la segunda como salvaguardia por perturbación.

## **1. Salvaguardia OMC**

### *a) Causales para aplicar medidas*

La salvaguardia OMC (Decreto 152 de 1998) exige que las importaciones del producto afectado hayan aumentado, bien sea en términos absolutos o en comparación con la producción nacional del bien, y que se realicen en condiciones que causen o amenacen causar un daño grave a una rama de la producción nacional. Además, se establece que la investigación debe demostrar causalidad entre el daño o la amenaza de daño, y el incremento de las importaciones.

### *b) Pruebas que hay que allegar*

La norma exige presentar la información contable y financiera suscrita por un contador público para la línea de producción a la que pertenece el producto que ha de ser investigado. Además, se exige información sobre los objetivos que la empresa solicitante alcanzará dentro del denominado programa de ajuste, que se refiere a la adopción de programas de modernización para aumentar la competitividad y ajustarse a las nuevas condiciones de competencia.

### *c) Procedimientos, instancias y plazos*

La investigación en materia de salvaguardia por daño tiene una duración aproximada de 127 días en la instancia técnica.

ca, a partir de los cuales se producen las decisiones del Comité de Asuntos Aduaneros Arancelarios y del Consejo Superior de Comercio Exterior. El primero tiene 15 días hábiles para estudiar el informe técnico y hacer una recomendación al segundo. Si la recomendación es positiva, se solicita al Ministerio de Comercio la celebración de consultas. Finalmente, el Consejo Superior de Comercio Exterior adopta la medida. La norma establece que, si la recomendación del Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios es negativa, el Consejo Superior de Comercio Exterior puede apartarse de ella y solicitar la realización de consultas.

#### *d) Vigencia de las medidas*

Las medidas por concepto de salvaguardia tienen una vigencia máxima de cuatro años, prorrogables por otros cuatro.

## **2. Salvaguardia especial**

El decreto que regula la denominada *salvaguardia especial* la define como un “procedimiento especial para aplicar medidas de salvaguardia”. Este mecanismo no es una salvaguardia en estricto sentido de acuerdo con los parámetros OMC. La medida que se aplica es un incremento arancelario por encima del arancel externo común acordado con los países andinos, pero para los países miembros de la OMC no puede superar el nivel consolidado. Esta característica hace que dicho instrumento no haya sido notificado a la OMC como una salvaguardia.

La *salvaguardia especial* tiene varias diferencias con la legislación general establecida en 1998. En primer lugar, la causal para invocar esta norma es que una proporción importante de la rama de producción nacional haya sufrido o pudiera llegar a sufrir una perturbación a causa de un incremento en las importaciones o la realización de importaciones en condiciones inequitativas, tales como precios bajos o cantidades im-

portantes.<sup>13</sup> En segundo lugar, la norma no exige la presentación de un programa de ajuste de la empresa peticionaria.

En tercer lugar, la norma acorta los plazos de investigación, pues establece que la Subdirección de Prácticas Comerciales tendrá 20 días hábiles para hacer recomendaciones al Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios, plazo que es de 25 días en el Decreto 152 de 1998. Además, en este plazo de 20 días se deben realizar las visitas necesarias y practicar las pruebas. El Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios tiene 5 días hábiles para hacer el informe técnico y remitirlo al Consejo Superior de Comercio Exterior, plazo que en el decreto 152 de 1998 es de 15 días. Finalmente, las medidas de salvaguardia por perturbación se limitan a la imposición de un gravamen arancelario y pueden estar vigentes exclusivamente por dos años no prorrogables.

En suma, la normatividad colombiana en materia de dumping y salvaguardia sigue los lineamientos desarrollados a nivel multilateral por la OMC. No obstante, hay dos aspectos de esta normativa que se destacan por su interés analítico. El primero tiene que ver con el hecho de que existen dos instancias de decisión diferentes para la aplicación de derechos y para la adopción de medidas de salvaguardia. La modificación general del arancel que implica una salvaguardia debe contar con el visto bueno de la instancia que estudia la política arancelaria (Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios) y del Presidente de la República. En contraste, una modificación arancelaria resultante de un proceso de defensa frente a la competencia desleal es facultad del ministro de Comercio.

El segundo factor se relaciona con la denominada “salvaguardia especial”, que en la práctica es un mecanismo que permite elevar los aranceles por encima de los compromisos andinos sin violar la normativa multilateral, y que otorga mayor flexibilidad al gobierno en el proceso de decisión de aplicación de la medida.

<sup>13</sup> Decreto 1.407 de 1999.



### III. Análisis de las investigaciones por dumping y salvaguardia en Colombia<sup>14</sup>

Las primeras investigaciones por dumping y salvaguardias en Colombia datan de finales de 1990 y de mediados de 1994, respectivamente, fechas coincidentes con la implementación de cada una de las legislaciones sobre la materia.

Entre 1990 y 2004, se han realizado en Colombia 37 investigaciones por dumping (para un promedio de 2,6 casos por año), mientras por salvaguardia se han realizado 34 investigaciones entre 1994 y 2004 (3,4 casos por año). El mayor dinamismo de las investigaciones por salvaguardia está determinado por el número de casos en la Comunidad Andina. En este período se han iniciado 12 investigaciones en el ámbito andino, mientras las investigaciones realizadas en el marco de la OMC y por la denominada *salvaguardia especial* ascienden a 11 y 10 casos, respectivamente (Cuadro III.1). Si no se tomaran en cuenta las salvaguardias andinas, el promedio anual descendería a 2,1 investigaciones por año.<sup>15</sup>

Independientemente de si se incluyen en el cálculo las salvaguardias andinas, la experiencia colombiana difiere de la tendencia internacional en la adopción de este tipo de mecanismos frente a los derechos antidumping. De acuerdo con Finger (2002), entre 1983 y 1993 se notificaron al GATT un promedio anual de 3 medidas de salvaguardia acordes con el Art. XIX del Acuerdo, mientras el promedio anual de casos de dumping fue de 164. Mientras la estadística mundial es de un caso de salvaguardia por 55 casos de dumping en un año, para Colombia esta cifra es casi de 1 a 1.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Esta sección se basa en la información consignada en los Anexos 3 y 4.

<sup>15</sup> Como se vio en la segunda sección de este trabajo, la salvaguardia especial no es en estricto sentido una salvaguardia sino un mecanismo que permite imponer medidas arancelarias hasta el consolidado OMC, superando las tarifas aplicadas en virtud del AEC andino.

<sup>16</sup> Finger, J. M. (2002) "Safeguards: Making sense of GATT/WTO provisions allowing for import restrictions" en *Development, Trade and the WTO: a Handbook*, Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo and Philip English eds., World Bank.

Cuadro III.1: Investigaciones realizadas 1990-2004

Tipo de investigación	Número de investigaciones			Composición porcentual			Sin imposición/ Realizadas	En curso/ Realizadas
	Realizadas	Sin imposición de derechos o medidas	En curso	Realizadas	Sin imposición	En curso		
Dumping	37	14	4	52,1	60,9	44,4	37,8	10,8
Salvaguardia 1/ OMC	34	9	5	47,9	39,1	55,6	26,5	14,7
Salvaguardia especial	11	1	2	15,5	4,3	22,2	9,1	18,2
Andina	10	5	2	14,1	21,7	22,2	50,0	20,0
ACE 24	12	3	0	16,9	13,0	0,0	25,0	0,0
ACE 24	1	0	1	1,4	0,0	11,1	0,0	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>	<b>23</b>	<b>9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>32,4</b>	<b>12,7</b>

1/ La información sobre salvaguardia está discriminada de acuerdo con la legislación existente: Decreto 152/98 para países OMC;

Decreto 1407/99 para todos los países denominado *salvaguardia especial*; Normatividad Andina: ACE 24, que es el acuerdo de Chile y Colombia en el marco de la ALADI, que usa la Res. 70 de ALADI.

Fuente: Cálculos de los autores realizados basados en información del Ministerio de Comercio.

## A. Evolución de las investigaciones 1990-2004

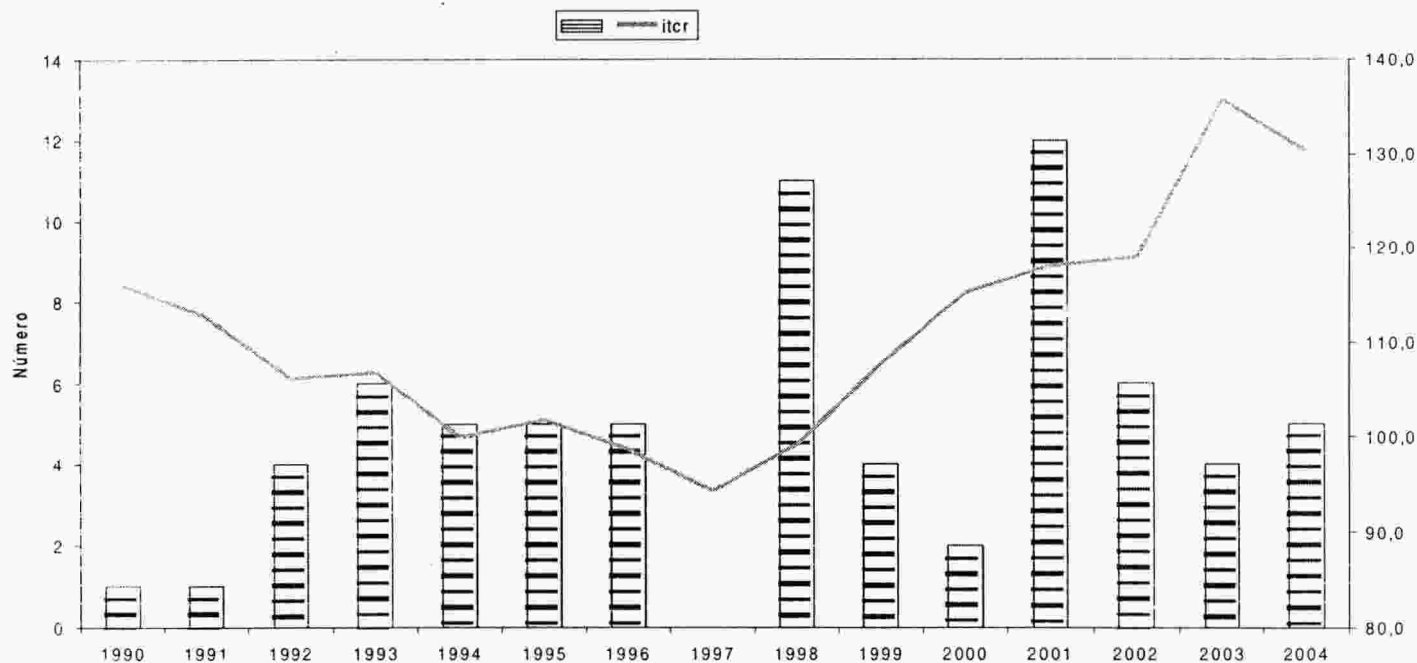
Entre 1990 y 2004, se han realizado en total 71 investigaciones por dumping y salvaguardias en Colombia. De este total, 37 corresponden a investigaciones por dumping y 34 a investigaciones por salvaguardias. De este último grupo, 17% han sido salvaguardias andinas, 14% *salvaguardias especiales* y 15% salvaguardias OMC (Cuadro III.1).

En 23 casos del total de investigaciones realizadas en el período mencionado, no se impusieron derechos ni medidas. Al discriminar estas cifras se encuentra que el 61% de las investigaciones sin aplicación de derechos corresponde a casos de dumping, frente a 39% de casos de salvaguardias. Entre las distintas clases de salvaguardias, la *salvaguardia especial* es la que reporta un mayor número de casos sin aplicación de medidas, seguida de la salvaguardia andina. Hasta el primer semestre de 2004, 9 de las 71 investigaciones realizadas están en curso (4 de dumping y 5 de salvaguardia), de las cuales 2 fueron presentadas por la reglamentación OMC y 2 por la denominada *salvaguardia especial*.

El mayor número de solicitudes antidumping se presentó en 1998, mientras 2001 se destaca como el año en que fueron presentadas más solicitudes de salvaguardia. Cabe señalar que no parece haber una relación entre el uso de los instrumentos y la situación del tipo de cambio, pues es en el período de mayor devaluación cuando se presentó un mayor número de solicitudes. Lo que sí parece evidente es que la introducción de un instrumento más flexible, como la *salvaguardia especial*, motivó la demanda por este tipo de defensas comerciales (Gráfico III.1).

Finalmente, dos aspectos relacionadas con las investigaciones de salvaguardia se destacan. Por una parte, las cifras evidencian un mayor uso relativo de la denominada *salvaguardia especial* respecto de la salvaguardia OMC. Si bien el número de investigaciones de salvaguardia OMC es casi igual al de las de *salvaguardia especial*, el período de vigencia que han tenido los dos instrumentos implica un mayor dinamismo en la aplica-

Gráfico III.1  
 NUMERO DE SOLICITUDES DE DUMPING Y SALVAGUARDIA Y TASA DE CAMBIO REAL



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Banco de la República.

ción del segundo instrumento. En los diez años que ha estado vigente la salvaguardia OMC, se ha realizado en promedio una investigación al año, mientras el promedio de investigaciones por *salvaguardia especial* ha sido de 2 por año entre 1999 y 2004. La preferencia por este último instrumento puede ser resultado de un menor rigor en los requisitos para probar la perturbación y de plazos menores en el período de investigación y decisión que los previstos en la salvaguardia OMC.

En suma, entre 1990 y 2004, Colombia se ha caracterizado por hacer un uso relativamente equitativo de los mecanismos de dumping y salvaguardia. Esta tendencia está determinada en buena medida por el uso recurrente de la salvaguardia andina, aunque descontando esta estadística se mantiene todavía un importante número de investigaciones por salvaguardia.<sup>17</sup> Cabe subrayar que la proporción de investigaciones que no resultan en la imposición de derechos o de medidas ha sido mayor en el caso de las investigaciones por dumping. Adicionalmente, con la adopción de la *salvaguardia especial* en 1999, se crearon las condiciones para que aumentara el número de solicitudes por este tipo de medidas.

Finalmente, es interesante destacar que hay muy pocos casos de aplicación de medidas provisionales y casi todos han culminado con medidas definitivas. Además, las medidas aplicadas por Colombia nunca han sido cuestionadas en el marco multilateral. Solamente en el caso de las salvaguardias invocadas en el marco del Acuerdo del Vestido de la OMC hubo un proceso de consultas, en el que no se llegó a un acuerdo con los países asiáticos más afectados por la medida, pero en el entretanto la vigencia de las medidas terminó.

<sup>17</sup> La aplicación de la salvaguardia andina contribuye a que los casos de salvaguardia no sean sustancialmente menores que los de dumping. No obstante, si se restan las investigaciones andinas, el porcentaje de casos de salvaguardia sigue siendo 37% del total, frente a 63% de dumping.

## B. Sectores solicitantes de investigaciones

Del total de investigaciones realizadas entre 1990 y 2004, 17% correspondió a productos agrícolas, entendidos como la suma de productos de la agricultura y la agroindustria, y 83% a productos industriales (Cuadro III.2). El sector agrícola ha hecho un mayor uso del mecanismo de salvaguardias frente a las medidas antidumping. Del total de investigaciones realizadas para productos agrícolas, 25% se hicieron por dumping y 75% por salvaguardias, y de este último porcentaje tres quintas partes correspondieron a medidas andinas.

De las investigaciones por dumping, 92% fueron de productos industriales y sólo 8% fueron de productos del ámbito agrícola. En el caso de las salvaguardias, 26,5% correspondieron a productos agrícolas y el 73,5% restante a bienes industriales. Se destaca el caso de la salvaguardia andina, en la medida en que 58% de las investigaciones realizadas corresponden a productos agrícolas. Las investigaciones por *salvaguardia especial* sólo se han hecho para productos industriales.

Otro resultado interesante es que el total de investigaciones por dumping realizadas para productos agrícolas han terminado con la negativa a la imposición de derechos, mientras que para los productos industriales en 32% de las investigaciones se han negado los derechos. En el caso de las salvaguardias, se destaca el hecho de que la totalidad de las investigaciones realizadas para productos agrícolas han terminado con la imposición de medidas, mientras 36% de las investigaciones para productos industriales han terminado sin imposición de medidas.

Una desagregación más detallada de los sectores que han solicitado la imposición de derechos antidumping muestra que químicos, siderurgia y petroquímica representan casi 70% de las investigaciones (Cuadro III.3).<sup>18</sup>

<sup>18</sup> En la mayoría de los sectores, las investigaciones se concentran en pocos productos. Los casos de dumping en el sector químico se concentran en ácido ortofosfórico, acetato de etilo y fertilizantes. En el sector petroquímico, en polipropileno y policloruro de vinilo tipo suspensión. Los productos

Cuadro III.2: Investigaciones por sectores 1990-2004

Mecanismo	Número de investigaciones				Sin imposición/Realizadas	
	Realizadas		Sin imposición de der. o med.			
	Agrícolas	Industriales	Agrícolas	Industriales	Agrícolas	Industriales
Dumping	3	34	3	11	100,0	32,4
Salvaguardia	9	25	0	9	0,0	36,0
OMC	1	10	0	1	0,0	10,0
<i>Especial</i>	0	10	0	5		50,0
Andina	7	5	0	3		60,0
ACE 24	1	0	0	0		
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>59</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>25,0</b>	<b>33,9</b>

Mecanismo	Composición porcentual del total de investigaciones			
	Realizadas		Sin imposición de der. o med.	
	Agrícolas	Industriales	Agrícolas	Industriales
Dumping	25,0	57,6	1,0	55,0
Salvaguardia	75,0	42,4	0,0	45,0
OMC	8,3	16,9	0,0	5,0
<i>Especial</i>	0,0	16,9	0,0	25,0
Andina	58,3	8,5	0,0	15,0
ACE 24	8,3	0,0	0,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1,0</b>	<b>100,0</b>

Mecanismo	Composición porcentual por mecanismo			
	Realizadas		Sin imposición de der. o med.	
	Agrícolas	Industriales	Agrícolas	Industriales
Dumping	8,1	91,9	21,4	78,6
Salvaguardia	26,5	73,5	0,0	100,0
OMC	9,1	90,9	0,0	100,0
<i>Especial</i>	0,0	100,0	0,0	100,0
Andina	58,3	41,7	0,0	100,0
ACE 24	100,0	0,0		
<b>TOTAL</b>	<b>16,9</b>	<b>83,1</b>	<b>13,0</b>	<b>87,0</b>

Fuente: Cálculos de los autores basados en información del Ministerio de Comercio.

agrícolas son derivados del maíz, pollo y arroz. En textiles, los productos investigados son denim, fibra de poliéster y filamentos texturizados. En siderurgia, los productos son barras de acero, lámina cromada, alambón de hierro o acero, palanquilla, hojalata y acero laminado en caliente.

Cuadro III.3: Investigaciones de dumping por sectores 1990-2004

Sectores	Número de investigaciones		Composición porcentual		Sin derechos/ realizadas
	Realizadas	Sin derechos	Realizadas	Sin derechos	
Productos agrícolas	3	3	8,1	21,4	100,0
Químicos	10	2	27,0	14,3	20,0
Petroquímica	7	1	18,9	7,1	14,3
Llantas	2	2	5,4	14,3	100,0
Textiles	3	3	8,1	21,4	100,0
Vajillas y piezas de loza o porcelana	2	0	5,4	0,0	0,0
Siderurgia	9	2	24,3	14,3	22,2
Baterías estacionarias	1	1	2,7	7,1	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>14</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>37,8</b>

Fuente: Cálculos de los autores basados en información del Ministerio de Comercio.



En cuanto a las salvaguardias, la desagregación sectorial es relativamente diferente por tipo de instrumento (Cuadro III.4). La mayor parte de las investigaciones por salvaguardia OMC se hicieron para textiles y confecciones, y electrodomésticos. Las investigaciones de *salvaguardia especial* se concentran, además de estos dos sectores, en química y petroquímica. En el caso de la salvaguardia andina, casi 60% de los casos son agrícolas y se concentran en dos productos: arroz y aceites vegetales.

En suma, la mayor parte de las investigaciones por dumping y salvaguardias se han hecho para productos industriales. Adicionalmente, las investigaciones sobre productos agrícolas se han concentrado principalmente en salvaguardias y los pocos casos en los que se solicitó la imposición de derechos antidumping para este sector fueron negados. Finalmente, textiles, confecciones, siderurgia, y productos de la química y la petroquímica son los sectores que más investigaciones han solicitado, lo cual es acorde con el patrón internacional. En efecto, datos para el hemisferio americano en el caso de investigaciones por dumping muestran que las investigaciones se concentran en productos químicos, plásticos, papel, textiles y metales básicos.<sup>19</sup>

### C. Dos estudios de caso

Del análisis de las secciones anteriores, parece interesante profundizar en dos sectores. El primero es el agrícola, dentro del cual se escogió el arroz por la permanencia en el tiempo de las medidas de protección contra las importaciones. Este caso es ilustrativo de la dificultad para manejar el proceso de apertura cuando las consideraciones políticas prevalecen sobre las consideraciones técnicas.

El segundo es el sector textil-confección, cuyas investigaciones revelan los problemas que se generan para una cadena productiva al encarecer sus insumos por la aplicación de

<sup>19</sup> Tavares *et al.* (2001) Antidumping in the Americas.

Cuadro III.4: Investigaciones de salvaguardia por sectores 1994-2004

Tipo de salvaguardia	Número de investigaciones		Composición porcentual		Sin medidas/ realizadas
	Realizadas	Sin medidas	Realizadas	Sin medidas	
<b>SALVAGUARDIA OMC</b>					
Arroz	1	0	9,1	0,0	0,0
Calzado	1	0	9,1	0,0	0,0
Textiles y confecciones	6	0	54,5	0,0	0,0
Electrodomésticos	2	0	18,2	0,0	0,0
Taxis	1	1	9,1	100,0	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>9,1</b>
<b>SALVAGUARDIA ESPECIAL</b>					
Química y petroquímica	3	1	30,0	20,0	33,3
Textiles y confecciones	3	2	30,0	40,0	66,7
Cadenas	1	0	10,0	0,0	0,0
Electrodomésticos	3	2	30,0	40,0	66,7
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>50,0</b>
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>					
Productos agrícolas	7	0	58,3	0,0	0,0
Alcohol extraneuro	1	1	8,3	33,3	100,0
Sacos de polipropileno	2	1	16,7	33,3	50,0
Triplex y aglomerados	1	0	8,3	0,0	0,0
Siderurgia	1	1	8,3	33,3	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>25,0</b>
<b>ACE 24 ALADI</b>					
Productos agrícolas	1	0			
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>9</b>			<b>26,5</b>

Fuente: Cálculos de los autores basados en información del Ministerio de Comercio.

Nota: los productos agrícolas que aparecen en la salvaguardia andina son arroz y aceites vegetales refinados.

derechos o medidas de salvaguardia. En este caso, las decisiones del gobierno privilegiaron la defensa de la competitividad de la cadena productiva.

### **1. Arroz**

El arroz sobresale como uno de los productos agrícolas con mayor número de solicitudes de investigación tanto por dumping como por salvaguardias. No obstante, hay que aclarar que las defensas comerciales aplicadas durante el período de análisis se concentraron casi exclusivamente en el mercado andino, con el fin de suspender los beneficios derivados de la zona de libre comercio.

#### *a) Evolución del sector*

El arroz representa aproximadamente 12% del área cosechada en Colombia, es el tercer producto agrícola en extensión, después del café y el maíz, y su producción representa el 6% de la producción agropecuaria.<sup>20</sup> Este producto está cubierto por el *sistema de franjas de precios*, en virtud del cual el arancel promedio ad valorem entre 1995 y 2003 se ubicó cerca del 40%.

Según datos de 1999, el país cuenta con cerca de 34.000 unidades productoras de arroz y una industria molinera que emplea aproximadamente 5.000 personas. La industria molinera tiene un desarrollo tecnológico avanzado frente a países como Estados Unidos, Brasil y Venezuela. En 2001 Colombia ocupó el puesto 23 en la producción mundial de arroz y el tercer puesto en el ALCA después de Estados Unidos y Brasil. Los rendimientos por hectárea se ubican por encima del promedio internacional, con 4,9 toneladas frente a un promedio mundial de 3,9.

<sup>20</sup> Véase Ministerio de Agricultura (2002), Características y estructura de la cadena de arroz en Colombia. Observatorio de competitividad agroindustrias, Colombia.

La balanza comercial del arroz fue deficitaria durante casi toda la década del noventa. A lo largo de la década, las importaciones de arroz se han concentrado en tres países proveedores: Ecuador, Estados Unidos y Venezuela. Ecuador y Venezuela participan en las importaciones con 43% y 21%, respectivamente, mientras Estados Unidos y los países asiáticos con 21% y 13%.

#### *b) Uso de defensas comerciales*

El arroz se destaca, junto con los aceites refinados, por concentrar la mayoría de las solicitudes de investigación de productos agrícolas, tanto por dumping como por salvaguardia. En las entrevistas realizadas a funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Comercio, hubo consenso sobre la fuerte presión política que ha caracterizado históricamente las investigaciones de este producto. Es importante mencionar que, de las solicitudes de salvaguardia realizadas en el marco de la Comunidad Andina, en dos ocasiones el gobierno ha actuado de oficio.

Llama la atención la abundancia de investigaciones y aplicación de medidas para el producto en el período analizado. Una de las tres investigaciones que se hicieron desde 1990 por dumping para productos agrícolas fue realizada en 1994 para arroz proveniente de Vietnam y los derechos fueron negados. Casi simultáneamente se presentó una solicitud de salvaguardia motivada por las importaciones del producto provenientes de Vietnam, la cual culminó con la imposición de una medida de tipo arancelario que debía revisarse a mediados de 1995.

Posteriormente, se han realizado cuatro investigaciones por salvaguardia para el producto en el marco de la Comunidad Andina, las cuales produjeron la suspensión de las importaciones por un período comprendido entre enero de 1996 y mayo de 1998, a través de prórrogas de la medida, y la aplicación de contingentes durante 2002 y 2003. Es pertinente anotar que la salvaguardia andina no prevé un período máximo

de aplicación de la medida ni un límite de prórrogas. Dada la composición de los países proveedores de arroz a Colombia, la regulación de las importaciones andinas implica que se afecta un porcentaje alto de las importaciones.

Como es de esperar esta medida ha generado un malestar permanente en el marco de la Comunidad Andina, especialmente frente a Ecuador, máxime si se tiene en cuenta que Colombia es el principal productor de arroz en la región andina, seguido de Perú y Ecuador. A partir de 2004, el Ministerio de Agricultura implementó el denominado Mecanismo de Administración de Contingentes (MAC) para algunos productos agrícolas, entre los que se cuenta el arroz, con lo cual se espera que se abandone la aplicación recurrente de salvaguardias para este producto en el mercado andino.<sup>21</sup>

## ***2. Textiles y confecciones***

El sector textil-confección resulta analíticamente interesante, en la medida en que sus representantes, junto con los del sector agrícola, se han caracterizado por ser de los más críticos de la política de apertura comercial. Esta característica explica en buena medida por qué al analizar los instrumentos de defensa comercial se encuentra que este sector es uno de los que más medidas ha solicitado y en los que el gobierno realizó varias investigaciones de oficio. Sin embargo, el gobierno negó la imposición de derechos y la adopción de medidas de salvaguardia cuando fue pertinente.

### *a) Evolución del sector*

El sector textil representa cerca del 6% de la producción industrial y el sector confección aproximadamente un 3%, y se caracteriza por ser uno de los sectores con mayores niveles

<sup>21</sup> El MAC opera como un mecanismo de administración de importaciones sujetas a la absorción de la cosecha nacional.

de arancel promedio en Colombia. Mientras el promedio del arancel NMF es cercano al 11%, la tarifa promedio para este sector es de 18%. El sector textil registra una elevada concentración en un reducido número de empresas, mientras el sector de confecciones es particularmente atomizado.

La apertura económica tuvo un impacto importante sobre los dos sectores, especialmente sobre el textil, por la creciente penetración de importaciones en un contexto en que no todos los eslabones de la cadena productiva tenían una buena posición competitiva. La industria de textiles y confecciones colombiana se había caracterizado por una baja penetración de importaciones en el período previo a la apertura comercial. Para 1990, las confecciones tenían un indicador de 3,2% y los textiles de 4,4%, con algunas excepciones en ciertos subsectores de productos textiles manufacturados diferentes a confecciones. Para finales de los años 90, este indicador aumentó a casi 30% en textiles y a cerca del 10% en confecciones.

La industria textil algodonera enfrentaba al momento de la apertura una situación de elevados costos laborales y alto endeudamiento, como resultado de un programa de inversión tendiente a modernizarse y reducir costos laborales. No obstante, las empresas del subsector de tejido de punto presentaban condiciones más ventajosas de competitividad en términos de bajo costo de mano de obra, bajo endeudamiento y desintegración vertical, y pudieron responder más rápidamente a los cambios de la demanda doméstica y externa. En el sector de fibras sintéticas, la apertura causó el cierre de casi todas las empresas existentes, que eran multinacionales y adoptaron estrategias de reubicación regional. Sólo una empresa (ENKA) sobrevivió a la apertura, debido en parte a que continuó usufructuando las ventajas arancelarias derivadas del mercado andino.

[En el caso de las confecciones es difícil identificar un patrón de comportamiento constante, dada la heterogeneidad del sector.] Sin embargo, puede decirse que, durante los noventa, se cerraron particularmente empresas de confecciones que competían en el mercado de alto volumen y bajo precio,

mientras lograron mantenerse con éxito las dedicadas a procesos de maquila, o aquellas empresas que producen prendas para mercados de bajo o medio volumen, a precios medios y altos, tanto para el mercado doméstico, como para el mercado internacional.

A comienzo de los años 1990, toda la cadena productiva sufrió el impacto de una fuerte competencia desleal generada por el contrabando, a lo cual se sumó la coyuntura de exportaciones de productos asiáticos a muy bajos precios, que afectó a todos los países de la región. Esta situación indujo pérdidas financieras de consideración y llevó, en algunos casos, al cierre de las empresas y, en otros, a la declaración de quiebra especialmente en el sector textil.

La difícil coyuntura por la que atravesó el sector durante los noventa no motivó la adopción de una política comercial e industrial particular por parte de las autoridades. No obstante, el sector fue incluido dentro de la política de competitividad que el gobierno aplicó entre 1994 y 1998.<sup>22</sup>

El gobierno suscribió en 1997 con el sector textil-confec-ción uno de los acuerdos de competitividad contemplados en dicha política. En el campo comercial, estos acuerdos se tradujeron en rebajas arancelarias temporales para la importación de bienes de capital y materias primas, en una política más fuerte frente al control del contrabando, y en la modificación de la legislación sobre salvaguardias y anti-dumping, para acortar los plazos de las investigaciones y flexibilizar los criterios de aplicación. No obstante, como se vio en la sección sobre la evolución de la normatividad de estos instrumentos, el gobierno no se apartó de las disciplinas multilaterales en la materia. Sólo el caso de la denominada *salvaguardia especial* pudo haber sido una respuesta a la demanda del sector privado plasmada

<sup>22</sup> La política de competitividad se basaba en un trabajo conjunto gobierno-sector privado para mejorar algunos factores de tipo transversal que afectan el desempeño de los sectores económicos. Entre estos factores se puede mencionar, la normatividad, el transporte, la infraestructura, la calificación del recurso humano y el costo de importación de las materias primas.

en el acuerdo de competitividad, pero debe recordarse que este instrumento no es una salvaguardia en estricto sentido. Además, casi todas las solicitudes que el sector ha hecho para la aplicación de este instrumento, fueron negadas.

#### *b) El uso de defensas comerciales*

En Colombia se han realizado desde 1990 tres investigaciones por dumping y nueve investigaciones para aplicar medidas de salvaguardia a productos del sector textil-confección. Este sector no se caracteriza por ser uno de los que más ha solicitado medidas antidumping, pero sí es, junto con el sector agrícola, uno de los que más han solicitado medidas de salvaguardia.

Las solicitudes por dumping no dieron lugar a la aplicación de derechos en ningún caso y sólo en dos de las nueve investigaciones de salvaguardia se negó la adopción de medidas. Las dos medidas de salvaguardia negadas fueron presentadas a través del mecanismo de *salvaguardia especial*, mientras las seis solicitudes presentadas para la salvaguardia OMC, incluido el mecanismo de transición del Acuerdo del Textil y el Vestido, terminaron en la imposición de medidas.

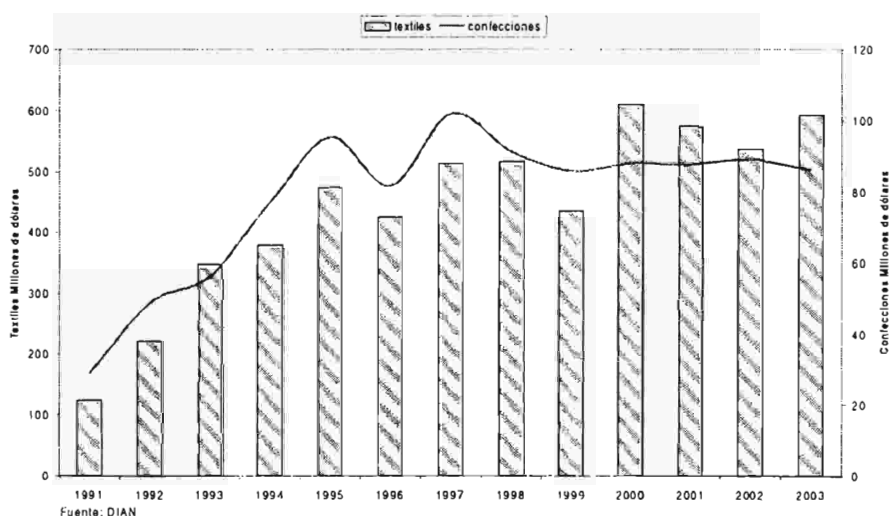
Como se mencionó, hay dos elementos que resultan interesantes para este análisis. Por una parte, el hecho de que dos de las solicitudes de salvaguardia negadas en 2001, para fibras de poliéster y filamentos texturizados, incluyeron una recomendación expresa al Ministerio de Comercio Exterior de iniciar de oficio una investigación por dumping, que terminó sin la imposición de derechos. Por otra parte, éste es el sector en el que hubo un cuestionamiento a las medidas de salvaguardia aplicadas en el marco de la OMC, en particular por países asiáticos como Tailandia y Taiwán, pero este cuestionamiento no fue más allá de un trámite regular, al cabo del cual ya las medidas habían expirado.

Las conclusiones sobre el efecto de las medidas no son obvias. Se observa una desaceleración continuada de las tasas de crecimiento de las importaciones de textiles y confecciones hasta mediados de la década, y un nivel promedio menor



en la segunda mitad de la década. Sin embargo, es difícil explicar este resultado exclusivamente por el uso de mecanismos de defensa comercial, pues a partir de 1996 la economía sufrió una fuerte caída en el crecimiento. Finalmente, tanto los montos de las importaciones de textiles como las de confecciones no se han reducido a los niveles pre-apertura (Gráfico III.2).

Gráfico III.2: Importaciones de textiles y confecciones



La revisión de las investigaciones realizadas hace evidente la preocupación del gobierno por actuar en interés de la totalidad de la cadena productiva. El caso de las fibras y filamentos sintéticos es ilustrativo por su condición de materias primas. Si bien para las instancias de decisión era claro que se estaba jugando la sobrevivencia de las líneas de producción de una empresa con mucha tradición en el país, no se aplicaron medidas de salvaguardia, se trató de indagar la posibilidad de dumping sin éxito y el gobierno se limitó a promover un acuerdo de la cadena productiva para la adquisición del gránulo de poliéster, otro producto de esa misma empresa.

## IV. Economía política de la aplicación de salvaguardias y medidas antidumping en Colombia

La revisión de las investigaciones realizadas en los últimos años por las autoridades colombianas para la imposición de salvaguardias y medidas antidumping revela que no ha habido un sesgo hacia el uso de uno de los dos instrumentos. Entre 1990 y lo corrido de 2004, se han abierto 37 investigaciones por presuntos casos de dumping y 34 para la evaluación de la imposición de salvaguardias.<sup>23</sup> En el 59% de las investigaciones por salvaguardia, se impusieron derechos, mientras que en el 51% de los casos de presunto dumping, se hizo lo propio.

El patrón del uso de salvaguardia y medidas antidumping parece obedecer a varios factores. Por un lado, el diseño de los distintos instrumentos y los requisitos para su aplicación hacen que aparentemente unos sean más fáciles de aplicar que otros. De otro lado, si bien la estructura institucional relacionada con el proceso de toma de decisiones parece haber dejado un espacio político para que se manifiesten las inclinaciones más o menos proteccionistas del gobierno de turno, no se ha hecho un uso excesivo de esta discrecionalidad. Finalmente, el perfil de quienes solicitan las investigaciones (en cuanto a tamaño, sector económico, etc.) también parece jugar un papel en el uso relativo de los instrumentos.

### A. Papel de los instrumentos

Como ya se mencionó, la evolución de la *legislación antidumping* en Colombia ha seguido dos derroteros. Por un lado, cada nuevo instrumento legislativo sobre el tema ha buscado acomodarse mejor a la normatividad multilateral

<sup>23</sup> Como ya se ha explicado y se analiza en detalle más adelante los casos de salvaguardia incluyen aquellos de la denominada “salvaguardia especial”, que en estricto sentido no constituye una salvaguardia desde la perspectiva de la OMC, pero que sí ha jugado un papel importante para otorgar protección a varios sectores.

prevista por la OMC. Por otro lado, a lo largo del tiempo se detecta una clara tendencia a hacer más expeditos los procesos, siempre respetando los parámetros multilaterales.

El caso de la *legislación sobre salvaguardias* tiene un matiz distinto, en la medida en que en los últimos años las autoridades no sólo han promulgado instrumentos acordes con la evolución de las disciplinas multilaterales, que ofrecen poco margen para la discrecionalidad, sino que además han diseñado y puesto en operación otro mecanismo más laxo, que como se mencionó no es una salvaguardia en estricto sentido, pero tiene un efecto equivalente dentro del margen de maniobra que el marco multilateral otorga para la política arancelaria. La revisión de las circunstancias bajo las cuales se diseñaron estos instrumentos, y la manera como se han utilizado, permite afirmar que el uso de la denominada *salvaguardia especial* es más accesible para el sector privado, y ofrece mayor discrecionalidad para las autoridades, que los instrumentos antidumping.

El primer instrumento de salvaguardias, promulgado mediante el Decreto 809 de 1994, fue el resultado de una iniciativa del gobierno de turno para ofrecer un salvavidas a los sectores que en ese momento sufrían los rigores de la mayor competencia generada por la apertura comercial. Sin embargo, esa iniciativa tuvo mayor significado político que práctico, pues las condiciones requeridas para su aplicación evitaron su uso masivo. Ese instrumento fue modificado para ajustarlo a la normatividad de la OMC, mediante el Decreto 152 de 1998, que se mantiene vigente.

Mientras el uso de la salvaguardia aplicable a los países miembros de la OMC ha estado parcialmente limitado por el rigor relativo de sus requisitos, existen tres tipos de instrumentos que ofrecen mayor flexibilidad en su aplicación. El primero de ellos es una salvaguardia aplicable a países que no son miembros de la OMC, que establece requisitos más laxos para la investigación y ofrece una mayor discrecionalidad a las autoridades.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Esta salvaguardia ha sido regulada por el Decreto 2.657 de 1994 y posteriormente por el Decreto 1.407 de 1999.

El segundo es el procedimiento denominado *salvaguardia especial*. Aunque este instrumento no permite la elevación de los aranceles por encima de los niveles consolidados ante la OMC, ha resultado ser de gran utilidad para que las autoridades puedan elevar los aranceles por encima del Arancel Externo Común Andino, convirtiéndose así en una medida de alivio importante para el sector privado.

Las entrevistas adelantadas para este trabajo revelan que la promulgación de la *salvaguardia especial* buscaba ofrecer un mecanismo más flexible para atender las solicitudes de protección del sector privado. La revisión de los requisitos del instrumento así parece confirmarlo, pues introduce el concepto de *perturbación*, definido como un incremento en las importaciones o la realización de importaciones en condiciones inequitativas tales como precios bajos o cantidades importantes, que es menos exigente que el de *daño*.

Los requisitos para demostrar la perturbación son mucho más vagos y laxos que aquellos correspondientes a la demostración del daño. El uso relativo de la salvaguardia especial parece demostrar que el sector privado lo percibe como un instrumento “amigable”: desde 1999 se han realizado 10 investigaciones de salvaguardias especiales, cifra similar a las 11 investigaciones que se han adelantado desde 1994, correspondientes a la salvaguardia consistente con la OMC.

El tercer instrumento que ha permitido canalizar las demandas del sector privado con mayor flexibilidad que la salvaguardia consistente con la OMC, es la salvaguardia aplicable entre países andinos. Esta salvaguardia constituye un mecanismo de alivio notable para el sector privado, en tanto permite suspender los beneficios del área de libre comercio de la región andina, de donde proviene una porción significativa de las importaciones de algunos productos.<sup>25</sup>

La salvaguardia andina reúne tres condiciones que facilitan su utilización. Por una parte, su aplicación no exige com-

<sup>25</sup> Acerca del origen geográfico de las importaciones colombianas, ver el Anexo 2 de este trabajo.

pensación a los países perjudicados por la medida. Por otra parte, la norma utiliza el concepto de *perturbación*, que como ya se dijo es más laxo que el de *daño*. Finalmente, la normatividad andina prevé la imposición de derechos provisionales mientras la Secretaría de la Comunidad Andina se pronuncia sobre cada caso. Esta circunstancia garantiza al menos cuatro meses de protección, incluso en aquellos casos en los que se considere que la medida es injustificada. El hecho de que de las 34 investigaciones que se han abierto por solicitud de salvaguardias, 12 hayan sido a través de la normatividad andina, muestra la importancia relativa del instrumento para hacer frente a las demandas del sector privado.

## **B. Papel de la institucionalidad**

Se pueden identificar tres instancias en los procesos de investigación y toma de decisiones frente a las solicitudes de imposición de salvaguardias y medidas antidumping. La primera es la encargada de adelantar los procesos de investigación, la cual siempre ha estado jerárquicamente subordinada al Ministerio de Comercio Exterior.

Una vez adelantadas las investigaciones, la Subdirección de Prácticas formula una recomendación y presenta el caso a la segunda instancia, de nivel viceministerial. En el caso de las investigaciones por presunto dumping, esa segunda instancia es el Comité de Prácticas Desleales, mientras en el caso de las investigaciones relacionadas con salvaguardias se trata del Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios. Ambos comités están presididos por el viceministro de Comercio Exterior y, con ligeras variantes, reúnen a los viceministros de las áreas económicas.

La instancia que toma la decisión final en el caso de las investigaciones por dumping es el ministro de Comercio Exterior. En términos generales, no se ha observado que un ministro tome una decisión que se oponga a las recomendaciones del Comité de Prácticas Desleales, lo cual pone en relieve la importancia del rigor de las investigaciones y de la poste-

rior discusión de los viceministros del área económica. La instancia que toma la decisión final en las investigaciones de las solicitudes de salvaguardias es el Consejo Superior de Comercio Exterior, que reúne a los ministros de las áreas económicas y está presidido por el Presidente de la República, el cual puede alejarse de las recomendaciones del Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios. Vale la pena destacar que el Ministerio de Agricultura suele asumir la defensa de las solicitudes presentadas por ese sector, lo que no sucede con las investigaciones solicitadas por el sector industrial. Salvo contadas excepciones, este Consejo ha operado con rigor formal y sus decisiones usualmente han estado sustentadas por argumentaciones sólidas.

Las entrevistas adelantadas para este trabajo revelan que el trabajo de los técnicos encargados de las investigaciones cumple con los requisitos normativos y no suele ser interferido por presiones políticas del gobierno, lo cual no significa que los funcionarios estén totalmente protegidos de este tipo de presiones. Entre tanto, las discusiones de los viceministros suelen equilibrar el criterio técnico y el político. A pesar de que estos comportamientos constituyen la norma general, ha habido algunas excepciones menores que coinciden con períodos en los cuales el gobierno de turno ha sufrido un debilitamiento político, que ha buscado subsanar a través de un tratamiento preferencial a algunos representantes del sector privado. Cabe destacar que estas excepciones temporales no han erosionado la institucionalidad de los procesos. En una entrevista con un funcionario del gobierno surgió una hipótesis interesante a este respecto. A su juicio, el hecho de que la mayoría de las solicitudes de investigación han sido para materias primas ha hecho muy difícil el tomar medidas en beneficio de un grupo específico, pues la dinámica de la apertura ha hecho evidente la necesidad de preservar la competitividad de las cadenas productivas para mejorar la inserción en el mercado internacional.

El balance del funcionamiento institucional de los casos de dumping y salvaguardias señala que, salvo las excepciones

mencionadas, los técnicos encargados de la investigación suelen trabajar con seriedad e independencia, y sus recomendaciones son evaluadas por la instancia viceministerial, que conjuga tanto criterios técnicos como políticos. La opinión generalizada de los entrevistados es que el rigor técnico ha prevalecido en esta instancia, y sus recomendaciones generalmente son adoptadas por el ministro o el Consejo Superior de Comercio Exterior, según sea el caso. Según este diagnóstico, si bien las autoridades tienen el margen para hacer valer las consideraciones políticas por encima de los criterios técnicos, éste no ha sido el comportamiento dominante en Colombia.

Sin embargo, hay una instancia en la que se ha hecho efectiva la inclinación del gobierno o el ministro de turno hacia una mayor o menor protección. Se trata de la capacidad de modificar los instrumentos y sus procedimientos dentro de los márgenes que permite la normatividad multilateral. La expedición de la llamada *salvaguardia especial* en 1999 es un ejemplo de ello, en la medida en que abrió la posibilidad de una protección más discrecional y expedita ante las solicitudes del sector privado. En otras palabras, en algunos casos, las autoridades han buscado, a través de ajustes a la normatividad, lograr la flexibilidad y la discrecionalidad que no ofrecen las investigaciones y los procedimientos decisorios.

Finalmente, no se puede afirmar que el poco uso de instrumentos de antidumping y salvaguardias en Colombia se deba a carencia de recursos. Si bien la subdirección de prácticas comerciales cuenta con 10 funcionarios, incluidos los de tipo administrativo, los entrevistados estiman que el personal es idóneo y suficiente para adelantar las solicitudes que se presentan. A juicio de la subdirectora de Prácticas Comerciales, contar con mayor personal permitiría profundizar más en los casos y disminuiría la carga de trabajo por funcionario, pero en ningún caso determinaría la adopción de un mayor número de medidas en un tiempo más corto. Adicionalmente, aunque el presupuesto es limitado, siempre se ha encontrado la manera de disponer de recursos para hacer verificaciones in situ y recabar información de primera mano.

### C. Papel de las partes solicitantes y las contrapartes afectadas

Los sectores que más han solicitado investigaciones por dumping han sido, en su orden, químicos, siderurgia y derivados del petróleo. Entre tanto, los sectores que más han pedido investigaciones para la imposición de salvaguardias han sido textiles, confecciones, productos agrícolas (a través de la salvaguardia andina), química y petroquímica. Vale la pena destacar que la mayoría de esos sectores coinciden con aquellos a los cuales corresponden la mayor parte de las investigaciones por dumping y salvaguardias en el mundo.

Según las entrevistas realizadas para este trabajo, existe una gran ignorancia en el grueso del sector privado sobre el uso y el significado de los instrumentos antidumping y las salvaguardias. La excepción suele darse en las empresas más grandes o en aquellas que tradicionalmente han mantenido negocios externos. De hecho, las entrevistas señalan que, con algunas excepciones, las empresas que generalmente solicitan una investigación para la imposición de medidas antidumping y salvaguardias suelen ser aquellas que cuentan con los recursos suficientes para pagar a una oficina de abogados. De igual manera, las solicitudes de investigación se suelen dar en sectores relativamente concentrados, en los que es más fácil poner de acuerdo a las partes interesadas para demostrar que se ha afectado una proporción importante de una rama de la producción nacional.

La contratación de una oficina de abogados no es un requisito necesario para solicitar una investigación, pero la mayor parte de las empresas solicitantes suelen preferirla. Las autoridades competentes ofrecen a las empresas mecanismos de inducción para solicitar las investigaciones directamente, ayuda que ha sido aprovechada en algunos casos. Sin embargo, la mayor parte de las empresas solicitantes no cuentan con el personal suficiente para atender directamente el caso, o consideran que las oficinas de abogados tienen un conocimiento que vale la pena aprovechar. Adicionalmente, está claro que al contratar una oficina de abogados no sólo se está adquirien-



do la capacidad técnica para presentar la solicitud, sino además el potencial de lobby para hacerle el seguimiento correspondiente, muchas veces al más alto nivel.

La preferencia por la contratación de oficinas de abogados refuerza la tendencia a que las solicitudes se concentren en las empresas más grandes. Vale la pena señalar que, si bien las tarifas varían, el costo de la contratación de una oficina de abogados para solicitar las investigaciones puede oscilar entre 50.000 y 75.000 dólares por todo el proceso. Cabe destacar que las autoridades o antiguos funcionarios consultados para este trabajo, señalaron que no existe ningún sesgo a favor de las solicitudes presentadas por oficinas de abogados.

Varios entrevistados señalaron que los solicitantes de investigaciones no tienen un sesgo a favor de las salvaguardias o los mecanismos antidumping, y que optan por solicitar uno u otro, dependiendo del caso que crean que se está configurando. Sin embargo, expertos que han seguido de cerca varios casos señalaron que las empresas suelen percibir que es más viable preparar un caso sólido por la vía de las salvaguardias, porque la información requerida es de carácter doméstico y es más fácil de conseguir que la de precios y/o costos internacionales exigida para un caso de dumping. Esta percepción probablemente es alimentada por la mayor flexibilidad de instrumentos como la *salvaguardia especial* y la salvaguardia andina ya mencionados.

El análisis del papel que juegan las partes afectadas en una investigación de antidumping o salvaguardias arroja un balance mixto. Por un lado, los técnicos encargados de las investigaciones siempre cumplen con el requisito de consultar a las partes afectadas en el proceso. Sin embargo, los entrevistados coincidieron en señalar que el papel de las contrapartes está limitado porque cuentan con un plazo menor para preparar sus argumentos que aquel que tuvieron los solicitantes, pues estos últimos están elaborando sus argumentos previamente a la presentación de la solicitud.

El relativo desconocimiento sobre los instrumentos y su funcionamiento también limita el potencial de reacción de las

contrapartes, pues en muchos casos éstas se intimidan cuando saben que las autoridades están adelantando una investigación, y prefieren no encarar el debate. En el caso de las investigaciones por dumping, esta situación suele derivar en que la contraparte importadora del bien opte por cambiar de país proveedor para evitar los problemas que cree que se pueden derivar de la investigación.

El actor que está más ausente en las investigaciones de casos de dumping y salvaguardias es el consumidor. En Colombia no existen organizaciones de consumidores sólidas que hagan sentir sus posiciones en los grandes debates económicos nacionales, y menos en una investigación especializada. La única excepción a esta situación es la presencia esporádica de la Superintendencia de Industria y Comercio en la instancia viceministerial que analiza las recomendaciones de la Subdirección de Prácticas Comerciales. Esta Superintendencia es la encargada de adelantar las investigaciones relacionadas con prácticas restrictivas a la competencia y suele tener muy presente en ellas el interés del consumidor. Sin embargo, la Superintendencia no siempre asiste a las reuniones viceministeriales, y cuando lo hace, tiene sólo voz y no voto.

## **V. Conclusiones**

La experiencia colombiana en el uso de derechos antidumping y salvaguardias muestra que el gobierno no ha acudido a esta opción para satisfacer las demandas de los agentes económicos que buscan mayor protección, y que el número de solicitudes que se presentan es reducido frente a los estándares internacionales.

Esta tendencia puede explicarse por la relativa ignorancia del sector privado acerca de los instrumentos, y la estabilidad y solidez que ha mostrado la institucionalidad asociada con las investigaciones y el proceso de toma de decisiones, a pesar de que las instancias investigadoras y decisorias no son entes independientes dentro de la estructura gubernamental.

Las entrevistas adelantadas y los casos analizados en el marco de este trabajo muestran que la dinámica del proceso de apertura comercial en el país creó conciencia sobre la importancia de preservar la competitividad de las cadenas productivas para mejorar la inserción en el mercado internacional. Este hecho ha puesto al gobierno en una disyuntiva compleja a la hora de restringir el acceso a materias primas baratas, lo que contribuye a explicar la estabilidad y prudencia de la institucionalidad asociada al proceso de defensa comercial. No obstante, el sector agrícola parece haberse sustraído de esta lógica y, en la medida en que los instrumentos lo han permitido, el mercado nacional se ha cerrado por lo menos para la competencia andina. El caso del arroz es ilustrativo a este respecto.

## Colombia: destino de las exportaciones totales en 1989 y 2003

1989			2003			Var.anual prom.89-03
País/Zona	Part.%	U\$S Millones	País/Zona	Part.%	U\$S Millones	
CAN (4)	5,4	309,3	CAN (2)	14,5	1.905,2	13,87
Canadá (9)	1,5	86,7	Canadá (10)	1,3	176,5	5,21
Chile (7)	2,3	131,7	Chile (9)	1,4	188,2	2,58
Demás Alca (3)	8,8	505,3	Demás Alca (4)	9,2	1.201,7	6,38
Demás E.Occ. (12)	0,7	40,4	Demás E.Occ. (11)	1,1	141,5	9,36
Estados Unidos (1)	40,8	2.343,2	Estados Unidos (1)	44,3	5.797,5	6,68
Japón (5)	4,4	250,2	Japón (8)	1,5	201,5	-1,53
MCCA (11)	0,9	52,2	MCCA (6)	2,8	363,9	14,87
Mercosur (10)	1,0	59,1	Mercosur (12)	0,9	117,5	5,03
México (13)	0,4	25,1	México (7)	2,7	358,2	20,89
PECE (6)	2,9	165,6	PECE (13)	0,5	68,5	-6,11
Resto (8)	1,7	97,2	Resto (5)	5,4	704,9	15,20
Unión Europea (2)	29,2	1.676,5	Unión Europea (3)	14,3	1.875,8	0,81
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>5.742,7</b>	<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>13.100,8</b>	<b>6,07</b>

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos

Notas: En paréntesis el lugar que el país o zona ocupó en el ranking del respectivo año.

### Colombia: origen de las importaciones totales en 1989 y 2003

1989			2003			Var. anual prom.89-03
País/Zona	Part. %	U\$S Millones	País/Zona	Part. %	U\$S Millones	
CAN (6)	7,2	360,1	CAN (4)	11,1	1.446,8	10,4
Canadá (7)	4,0	202,0	Canadá (8)	2,2	287,7	2,6
Chile (9)	1,8	91,3	Chile (9)	2,1	275,6	8,2
Estados Unidos (1)	36,3	1.824,5	Estados Unidos (1)	29,6	3.853,9	5,5
Japón (4)	8,6	434,0	Japón (7)	4,6	604,5	2,4
Mercosur (5)	8,4	421,6	Mercosur (5)	7,8	1.020,8	6,5
México (8)	2,5	123,4	México (6)	5,4	708,2	13,3
Resto (3)	9,7	488,2	Resto (2)	21,5	2.801,4	13,3
UE (2)	21,5	1.080,3	UE (3)	15,5	2.023,5	4,6
Total	100,0	5.025,4	Total	100,0	13.022,4	7,0

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos DANE

Notas: En paréntesis el lugar que el país o zona ocupó en el ranking del respectivo año.

## Bibliografía

- Edwards (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Oxford University Press, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Echavarría, J.J. y C.Gamboa (2001). “Colombia y Venezuela: reformas de política comercial y ajustes institucionales después de la Ronda de Uruguay”, *Coyuntura Económica*, vol. XXI, no.3-4, sep-dic. 2001.
- Echavarría, J, Zuleta, L.A. y Zuluaga S. (2000) Estudio sobre el impacto sectorial de la integración andina: el caso del sector textil y confección - Banco Interamericano de Desarrollo - INTAL.
- Finger, J. M. (2002) “Safeguards: Making sense of GATT/WTO provisions allowing for import restrictions” en *Development, Trade and the WTO: a Handbook*, Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo and Philip English eds., World Bank.
- Hommes *et al.* (1994), *Una apertura hacia el futuro*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Agricultura (2002), *Características y estructura de la cadena de arroz en Colombia*. Observatorio de competitividad agrocadenas, Colombia.
- Reina M. Zuluaga S. y Gamboa C. (1996), *El Grupo de los Tres y el Grupo Andino*, en *Américas, integración económica en perspectiva*, Departamento Nacional de Planeación y Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- Reina M. y Zuluaga S. (2001), *Lineamientos para una estrategia de negociación de Colombia en Acceso a Mercados en el ALCA*, Mimeo.
- Tavares *et al.* (2001) *Antidumping in the Americas*, OAS Trade Unit Studies, March 2001.

# POLÍTICAS ANTIDUMPING Y MEDIDAS DE SALVAGUARDIA EN EL CONTEXTO DE LA APERTURA ECONÓMICA EN COSTA RICA

*Ricardo Monge-González,  
Francisco Monge-Ariño*

## **Introducción**

Luego de la crisis económica de inicios de la década del 80, las autoridades costarricenses decidieron abandonar la estrategia de sustitución de importaciones y moverse hacia la integración a la economía mundial, mediante un proceso gradual de apertura económica. Durante este mismo período, el país se integra a organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) en procura de contar con los instrumentos legales necesarios para defender sus intereses comerciales a nivel mundial. Como parte de estos acuerdos y compromisos, Costa Rica inicia una importante transformación institucional en el campo del comercio exterior, creando instituciones que velen por los derechos de los empresarios (productores, exportadores e importadores), así como de sus ciudadanos, en materia comercial.

Habiendo pasado dos décadas desde que se inició el proceso de apertura económica, se ha deseado analizar hasta qué punto este país ha tenido que enfrentar prácticas de comercio

desleal o aplicar medidas de salvaguardia ante incrementos sustanciales en las importaciones que afecten negativamente a su sector productivo. También se ha querido estudiar, hasta qué punto los sectores beneficiarios del anterior modelo de sustitución de importaciones, los cuales han venido enfrentando una mayor competencia del exterior ante la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias sobre las importaciones, han tratado de utilizar los mecanismos de protección contra prácticas desleales como un nuevo instrumento proteccionista.

El documento está organizado en cuatro secciones, además de la introducción y una sección de consideraciones finales. En la primera sección, se plantean las razones para la adopción del nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura económica a mediados de los 80, la forma como este nuevo modelo se ha ido implementando y el desempeño de la economía costarricense durante las dos décadas que lleva su implementación. En las secciones dos y tres, se discuten el marco legal e institucional que ha implementado Costa Rica para atender las denuncias por prácticas desleales y medidas de salvaguardia, respectivamente. En la cuarta sección, se presenta un resumen del análisis individual de cada uno de los casos presentados ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio en esta materia por parte del sector productivo costarricense. Finalmente, en la sección de consideraciones finales, se resumen los principales hallazgos del estudio y sus implicaciones de política económica.



## PARTE I

# *Apertura Económica: De la Sustitución de Importaciones a la Promoción de Exportaciones*



## 1.a ¿Qué motivó la apertura económica?

Durante los años ochenta, muchos eventos contribuyeron a provocar la más profunda crisis económica en la historia reciente de Costa Rica. Esta crisis que, de acuerdo con González (1989), resultó de una combinación de factores estructurales y otros de corto plazo, hizo necesario revisar la estrategia de desarrollo proseguida hasta esos años. Los determinantes estructurales de la crisis reflejaron una contradicción entre las características principales del país (pequeño tamaño del mercado doméstico, abundancia relativa de mano de obra y recursos naturales muy especializados) y las políticas adoptadas como parte de la estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones. Las políticas comerciales originaron distorsiones en los precios relativos, creando un sesgo antiexportador, así como una reducción en el bienestar de los consumidores domésticos y en la eficiencia de la producción local (Taylor, 1984; Monge y Corrales, 1988). Entre los determinantes de corto plazo de la crisis destacan, la crisis petrolera y la bonanza cafetalera después de mediados de los setenta, seguidas por las desafortunadas políticas domésticas adoptadas en respuesta a estos eventos y la recesión e inflación internacional de finales de los setenta y principios de los ochenta (González, 1984).

Los indicadores macroeconómicos más importantes se deterioraron aceleradamente entre 1981 y 1982. La inflación alcanzó un 80% anual, la tasa de desempleo abierto llegó a un 9% de la fuerza de trabajo, el PIB cayó 10% en un año, hubo una fuerte devaluación del colón con respecto al dólar estadounidense y se dio un gran aumento en el déficit fiscal (Lizano, 1992). Así, la necesidad de cambiar la estrategia fue percibida, tanto por los grupos beneficiados por el modelo de sustitución

de importaciones, como por los grupos a los cuales éste perjudicaba. Esta situación propició la adopción de un nuevo esquema de desarrollo llamado modelo de Apertura Económica, el cual hoy no es aún una realidad plena en Costa Rica<sup>1</sup>.

## **1.b ¿En qué consistió la apertura económica y cómo se produjo?**

El modelo de Apertura Económica adoptado por Costa Rica desde la segunda mitad de la década del 80, persigue una mayor inserción de esta economía a la economía mundial. Se persiguió que la economía costarricense se tornara más competitiva en los mercados internacionales y cuente con un adecuado sistema de precios; para eso, surgió un conjunto de reformas que incluye una mayor apertura de la economía a la competencia extranjera, mediante la reducción de la protección a las actividades que compiten con las importaciones y la eliminación de las distorsiones en los mercados domésticos de factores y bienes, todo lo cual redujo las “rentas” no directamente productivas (Bhagwati, 1982 y 1991); la reducción del tamaño del Estado y su modernización, de manera que éste no obstaculice el crecimiento del sector privado, sino que facilite su desarrollo; la concesión de subsidios compensatorios y otros incentivos a las exportaciones no tradicionales, de manera temporal, con el fin de compensar el sesgo antiexportador generado por el modelo de sustitución de importaciones; la adopción de políticas macroeconómicas estables y consistentes con el modelo de apertura (Edwards, 1990; FMI, 1998 y Mesalles, 1998), y la promoción de inversiones extranjeras, mediante incentivos que se caracterizaron por su naturaleza fiscal.<sup>2</sup>

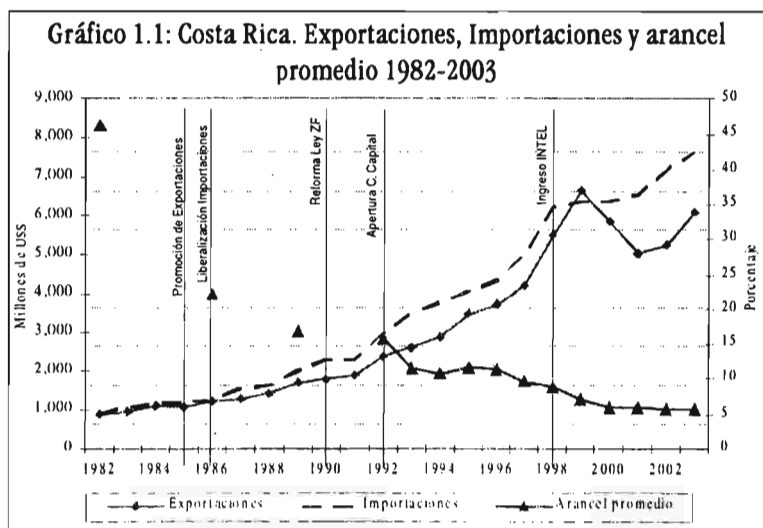
<sup>1</sup> Existen aún importantes reformas por llevar a cabo, tales como la apertura en el campo de los servicios, de telecomunicaciones y seguros; lo tocante a la desgravación de algunos productos agrícolas y la modernización del Estado.

<sup>2</sup> Siguiendo el teorema de Lerner (1936), Monge (1994) estimó que de cada punto porcentual de protección otorgado al sector manufacturero en Costa Rica durante la sustitución de importaciones, un 0,66 se trasladaba como impuesto implícito al esfuerzo exportador de este país.

## 1.c Respuesta de la economía costarricense ante la apertura económica: Una visión de largo plazo

Si bien varios estudios muestran individualmente resultados positivos para la economía costarricense durante el período de apertura económica<sup>3</sup>, no se cuenta con una visión integral sobre el desempeño de esta economía durante el período en comentario. La presente sección aborda este tópico, describiendo el comportamiento de la economía de Costa Rica, principalmente en materia comercial, empleo y pobreza, durante las últimas dos décadas (1983-2003), a fin de tener una idea de largo plazo sobre los resultados logrados con la apertura económica.

En primer lugar, debe señalarse que, si bien Costa Rica eliminó en gran parte su proteccionismo, tanto arancelario como no arancelario a las actividades manufactureras y agrícolas, este proceso se llevó a cabo en forma gradual. Tal como se muestra en la Gráfica 1.1, la respuesta de los flujos de co-



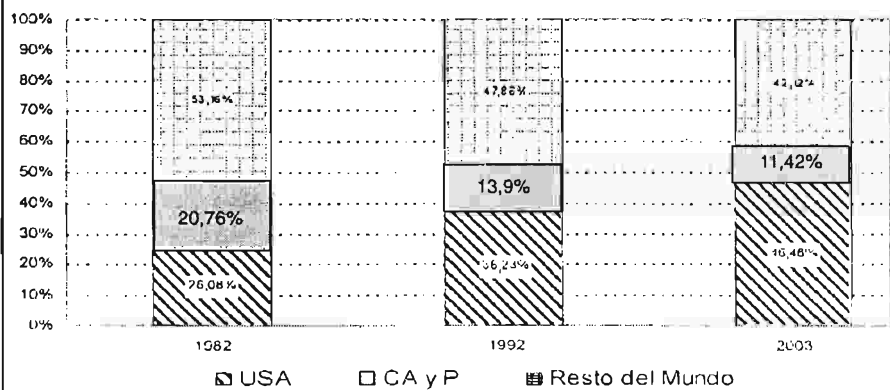
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica.

<sup>3</sup> Véase Corrales y Monge (1990), Lizano (1992), Céspedes y Jiménez (1997), y Monge y Lizano (1997).

mercio no se hizo esperar desde el momento en que, en 1986, se produjo la primera desgravación y simplificación del sistema proteccionista. De hecho, las importaciones comenzaron a crecer en forma importante y sostenida, al igual que las exportaciones; el comportamiento de estas últimas como respuesta del sector exportador a la reducción del sesgo antiexportador generado por el modelo de sustitución de importaciones (liberalización de importaciones y subsidios a las exportaciones).

Es importante señalar que, en forma paralela a la apertura económica, los productos de exportación costarricenses comenzaron a disfrutar, a partir de 1984, de libre acceso al mercado de los Estados Unidos (cero aranceles en casi todos los productos agrícolas y manufactureros), gracias al establecimiento de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Por ello, no es de extrañar que el mercado estadounidense haya crecido, en términos de importancia relativa, como el principal destino de las exportaciones costarricenses, al pasar de un 26% en 1982 a un 38% en 1992 y a un 46,5% en el 2003 (Gráfico 1.2). Lo anterior, en parte, debido a que se incrementaron en forma significativa los flujos de inversión extranjera, mediante el establecimiento de empresas como Componentes Intel en el año 1998.

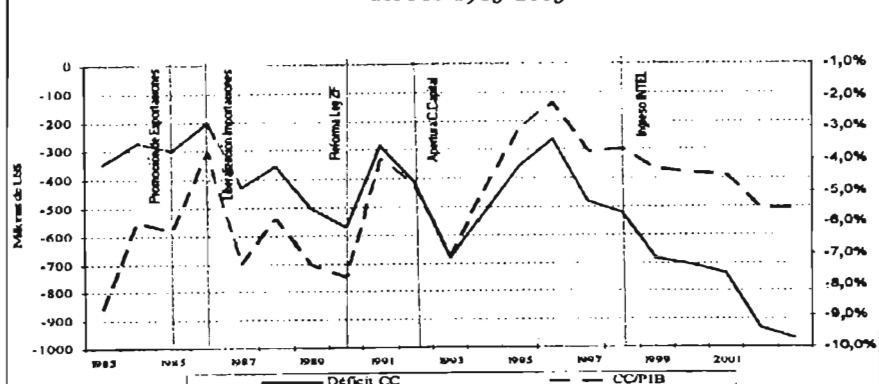
**Gráfico 1.2 Costa Rica: Evolución de la participación de los principales países de destino de las exportaciones**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de PROCOMER.

El satisfactorio desempeño de las exportaciones y los mayores flujos de IED, aunado a una correcta política cambiaria, ha permitido que la cuenta comercial de la balanza de pagos muestre un resultado relativamente satisfactorio, toda vez que, si bien el déficit en cuenta corriente es mayor en términos absolutos hoy en día, en términos relativos al tamaño de la economía dicho déficit ha tendido a reducirse (Gráfico 1.3).

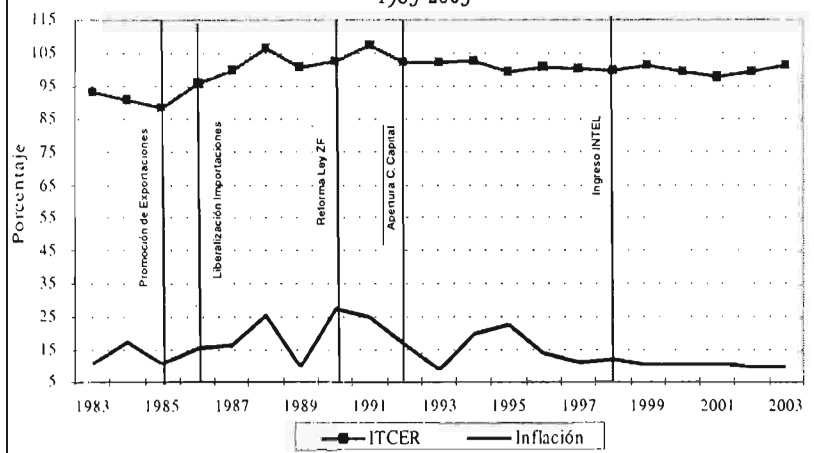
Gráfico 1.3 Costa Rica: Déficit en la CC en dólares y como porcentaje del PIB 1983-2003



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica.

Este último resultado es muy importante, toda vez que los detractores del proceso de apertura pronosticaban el descalabro de la balanza comercial como resultado de la liberalización de las importaciones. Así, el desempeño de la economía costarricense durante las últimas dos décadas muestra el profundo conocimiento que, en materia económica, poseían los diseñadores de la reforma, al tomar en cuenta los efectos de equilibrio general y no sólo los efectos de equilibrio parcial, al diseñar e implementar el proceso de apertura económica. De hecho, gracias al prudente manejo de la política fiscal, monetaria y cambiaria, Costa Rica ha podido garantizar a su sector exportador un tipo de cambio neutral (medido por el Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real —ITCER—) y niveles de inflación relativamente bajos (Gráfico 1.4).

Gráfico 1.4 Costa Rica: Comportamiento de la inflación y el ITCER 1983-2003



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica

Se ha querido minimizar la importancia de la respuesta de los empresarios costarricenses ante la apertura económica, al señalar que el crecimiento de las exportaciones de Costa Rica está asociado principalmente con las ventas externas de las empresas multinacionales amparadas al régimen de zonas francas. La verdad es que, si bien las empresas multinacionales constituyen hoy en día una importante fuente de riqueza para el país —al generar nuevas y mejores fuentes de empleo y transferencias de tecnología hacia empresas nacionales, entre otros efectos positivos—, los resultados mostrados en las gráficas anteriores resaltan la importancia de la apertura para lograr una mejor asignación de los recursos de la economía costarricense, toda vez que la llegada de empresas multinacionales se produjo a partir de la segunda mitad de la década del 90.<sup>4</sup>

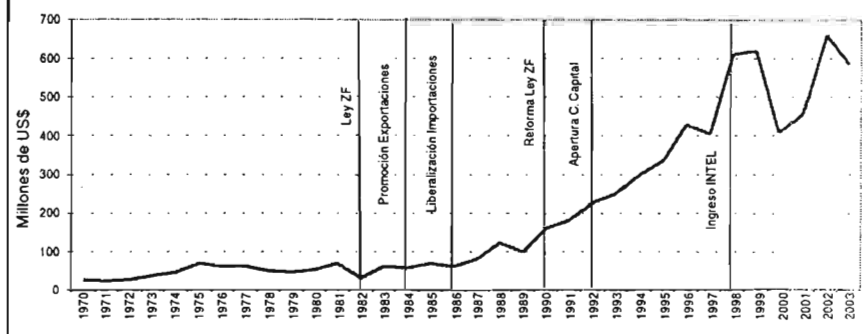
El crecimiento sostenido de los flujos de inversión extranjera hacia Costa Rica (IED) constituye otro resultado positi-

<sup>4</sup> Para una detallada exposición de los efectos positivos de la operación de empresas amparadas al régimen de zonas francas en Costa Rica, véase Monge *et al.* (2004).



vo de la apertura económica, toda vez que muestra la confianza de los inversionistas extranjeros en el nuevo modelo de desarrollo (Gráfico 1.5). Estas inversiones han llegado a constituirse no sólo en una importante fuente de empleo, sino también en un importante mercado de destino para productos elaborados por micro, pequeñas y medianas empresas costarricenses, lo cual convierte a estas últimas en exportadoras indirectas (Monge *et al.*, 2004).

**Gráfico 1.5 Costa Rica: Flujos de Inversión Extranjera Directa 1970-2003**

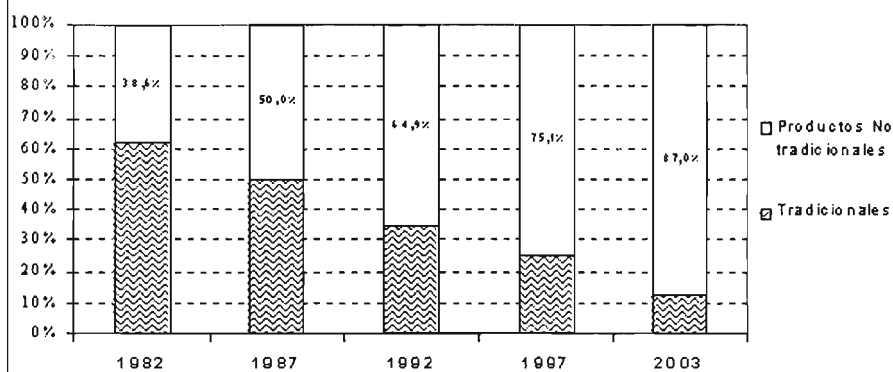


Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica.

Como complemento a lo señalado en párrafos anteriores, cabe destacar que, gracias al proceso de apertura, la economía de Costa Rica ha reducido su altísima dependencia para la generación de divisas de las actividades tradicionales, como café, banano, azúcar y carne. De hecho, tal y como se muestra en la Gráfica 1.6, gracias a la apertura económica, las exportaciones de productos no tradicionales han incrementado sustancialmente su importancia relativa dentro del total, al pasar de un 38,6% en 1982 a un 64,9% en 1992 y a un 87% en el año 2003. Esta mayor diversificación de las exportaciones permite a Costa Rica contar hoy en día con una mayor estabilidad económica y una fuente más estable de divisas, evitando con ello los problemas recurrentes del pasado, donde un buen

desempeño económico estaba asociado a si los precios del café subían producto de impactos externos, como por ejemplo una helada en el Brasil. Más aún, podríamos preguntarnos qué estaría sucediendo en la economía costarricense, ante la actual crisis por la que atraviesa el sector cafetalero, si no se hubiera producido esta gran diversificación en las exportaciones.

**Gráfico 1.6 Costa Rica: Importancia relativa de las exportaciones de productos no tradicionales dentro del total, 1982-2003**

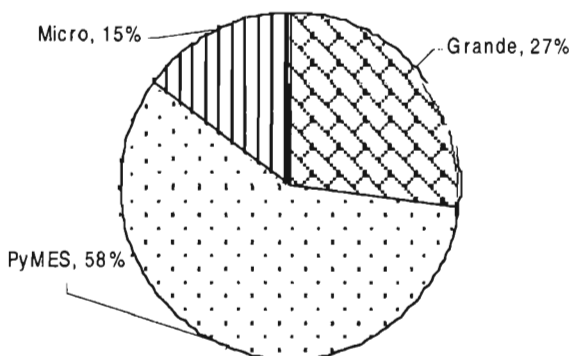


Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica.

Es igualmente importante señalar que el crecimiento sostenido de las exportaciones en Costa Rica ha estado asociado con un crecimiento en el número de empresas exportadoras, así como con una importante participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en este proceso. De hecho, tal como lo muestra el Gráfico 1.7, se estima que, de las más de 1.700 empresas que exportan en Costa Rica actualmente, un 15% son microempresas y un 58% son pequeñas y medianas (PYMES).<sup>5</sup> Igualmente importante es el número creciente de productos que Costa Rica exporta, el cual asciende a la suma de 3.565 en el año 2003, según datos oficiales de la Promotora de Comercio Exterior.

<sup>5</sup> Según los registros del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, este país cuenta con 1.744 empresas exportadoras en el año 2003.

**Gráfico 1.7 Costa Rica: Composición de las empresas exportadoras, según tamaño de empresa, 2003**  
—cifras en porcentajes—



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de PROCOMER.

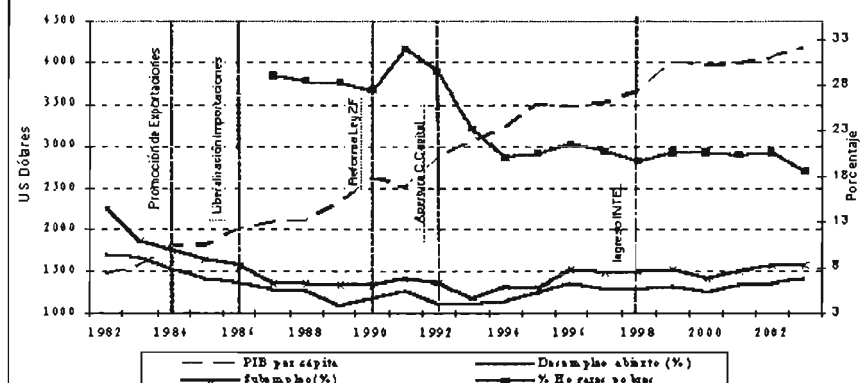
Finalmente, cabe destacar que el desempeño económico de Costa Rica, asociado con la apertura comercial, ha logrado otros tres grandes aciertos. En primer lugar, facilitó la reducción de los altos niveles de desempleo y subempleo que se produjeron con la crisis de la deuda externa a finales de la década del 70 e inicios de los 80; en segundo lugar, ha permitido la absorción de un fuerte incremento de la fuerza laboral no calificada, producto de la fuerte migración de centroamericanos, principalmente nicaragüenses, acontecida durante los últimos años; y por último, ha logrado reducir el nivel de pobreza de un 29% en 1987 (un año después de iniciada la apertura) a un 18,5% en el año 2003 (Gráfico 1.8).<sup>6</sup>

Cabe resaltar que, en adición a los positivos resultados del modelo de apertura económica sobre los flujos de comercio, inversión extranjera, empleo y pobreza, la distribución del ingreso en Costa Rica si bien no ha mejorado durante el

<sup>6</sup> De hecho, según cifras del último censo poblacional del año 2000, una cuarta parte de la población de Costa Rica corresponde a inmigrantes.

período de apertura, tampoco se ha deteriorado. De hecho, de acuerdo con la distribución familiar según el ingreso per cápita de los hogares costarricenses, el Coeficiente de Gini no ha cambiado mucho entre los años 1987 (0,401) y 2003 (0,425), mostrando un promedio para el período de 0,395 y un coeficiente de variación de tan sólo 4,9%.<sup>7</sup>

**Gráfico 1.8 Costa Rica: PIB per cápita. Desempleo abierto. Subempleo y porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza, 1982-2003**



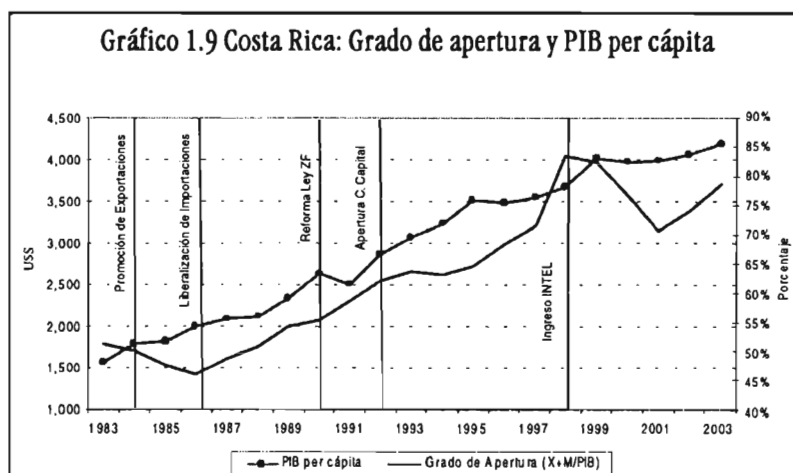
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica

El comportamiento mostrado por la producción en Costa Rica, en términos per cápita, denota que el nuevo modelo de desarrollo ha impreso una mayor solidez a la economía costarricense, ya que la misma no ha sido seriamente perturbada por eventos externos significativos, tales como: el efecto tequila (1995), la crisis asiática (1999), la crisis Argentina (2001) y la más reciente recesión en las economías desarrolladas, principalmente los Estados Unidos (2002).

<sup>7</sup> Debido a un cambio de metodología en la elaboración de la encuesta de hogares en el año 1987, las cifras para años anteriores no son comparables, de allí que las cifras de pobreza y distribución del ingreso, utilizadas en el presente documento, partan del año 1987. No obstante, para efectos del presente análisis, esta situación no constituye una seria limitante, ya que el período de apertura de Costa Rica se inicia en el año 1986.

En síntesis, Costa Rica ha logrado alcanzar un positivo desempeño económico durante las últimas dos décadas, producto del cambio de modelo de desarrollo de uno de sustitución de importaciones a uno de apertura económica. De hecho, tal y como ha sido citado por diversos estudiosos y organismos internacionales, Costa Rica se muestra como un ejemplo exitoso de reforma, aunque incompleta, en la cual no se han presentado episodios de crisis ante un mayor grado de integración al mercado mundial (Gráfica 3.9), pero sí una mejora significativa en el combate de la pobreza.

**Gráfico 1.9 Costa Rica: Grado de apertura y PIB per cápita**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del BCCR.



PARTE II  
*Marco Legal*





Si bien Costa Rica no cuenta con una ley nacional o propia que regule ni las salvaguardias ni el dumping, los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre Medidas Antidumping y sobre Medidas de Salvaguardia constituyen la piedra angular del marco legal que establece los parámetros para la identificación y penalización de tales prácticas en las importaciones que Costa Rica realice desde cualquier país miembro de la OMC. En consecuencia, este acuerdo regula las prácticas de dumping y la aplicación de medidas de salvaguardia en el contexto del comercio multilateral.

En forma complementaria a este convenio internacional —suscrito por Costa Rica mediante la aprobación de la Ley #7475 del 15 de abril de 1994, el país ha establecido reglas bilaterales para normar las prácticas de dumping y la aplicación de salvaguardias, en los diferentes tratados de libre comercio que ha suscrito y ratificado a la fecha, específicamente con Centroamérica, México, Chile, República Dominicana y Canadá.<sup>8</sup>

El objetivo de la presente sección es presentar una síntesis de las reglas básicas establecidas en dichos acuerdos, con el fin de tener una perspectiva clara sobre la forma en que están normados los temas de salvaguardias y dumping, tanto en el ámbito multilateral como en el bilateral.

## **2.a Medidas antidumping**

### **2.a.1 Medidas antidumping en el ámbito multilateral**

Como se mencionó antes, la normativa que regula la identificación y penalización de las prácticas de dumping a nivel

<sup>8</sup> A pesar de que el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA) ya ha sido suscrito por el Poder Ejecutivo de ambas partes, está pendiente

multilateral es el Acuerdo sobre Medidas Antidumping de la Ronda Uruguay, suscrito y ratificado por Costa Rica en 1994.

De acuerdo con dicha normativa, se define como dumping la acción correspondiente a vender en el mercado de otro país a un precio inferior al valor normal del producto o de un producto similar (sustituto cercano). La clave para la determinación del dumping en el respectivo acuerdo de la Ronda Uruguay reside en la definición de valor normal, por cuanto es éste el parámetro contra el cual se compara el precio al que se está importando. Valor normal es definido de tres maneras alternativas y mutuamente excluyentes, que se aplicarán en el siguiente orden, según sean las circunstancias:

- a- Si la mercancía objeto de la sospecha se vende en el mercado doméstico del país exportador, el valor normal corresponde al precio de venta en dicho mercado.
- b- Si la mercancía no se vende en el mercado doméstico del país exportador, el valor normal corresponde al precio al que ese mismo producto (o un producto similar si es del caso, es decir, un producto que, o bien sea idéntico en todo, o que cuando menos tenga características muy parecidas a las del producto en cuestión) se vende en un tercer país, a condición de que dicho precio sea representativo.
- c- Si la mercancía no se vende ni en el mercado doméstico del país exportador ni en terceros mercados —o bien cuando se dé una situación especial del mercado o del bajo volumen de las ventas en el mercado doméstico del país exportador que no haga factible una comparación adecuada, el valor normal se determinará como

---

aún la remisión al Congreso de ambos países para ser ratificado. En consecuencia, las disposiciones en materia de dumping y salvaguardias contenidas en dicho acuerdo no forman parte a la fecha del marco legal que rige la materia en Costa Rica y de ahí que no hayan sido incorporadas en este capítulo de la presente investigación. Si se desea revisar las disposiciones del CAFTA en dichas áreas, puede consultarse el texto del acuerdo, disponible en [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr)

la suma del costo unitario de producción en el mercado de origen más una cantidad razonable por concepto de gastos administrativos, gastos de venta y beneficios (ganancias).

De igual manera, el acuerdo establece que, cuando el precio de exportación no sea fiable por existir una asociación o un arreglo compensatorio entre el exportador y el importador o un tercero, el precio de exportación podrá reconstruirse sobre la base del precio al que los productos importados se revendan por vez primera a un comprador independiente.

Otro aspecto relevante es que la comparación de los precios debe ser equitativa, en el sentido de que debe ser hecha al mismo nivel comercial, preferiblemente a nivel "ex fábrica" y sobre la base de ventas efectuadas en fechas lo más próximas posible.

Una vez que se haya determinado si existe o no dumping y cuál es su cuantía, el siguiente paso es la determinación de si se está causando o no un daño a la producción nacional. A este respecto, el acuerdo establece que, para la determinación del daño<sup>9</sup> a la producción nacional, la Autoridad Investigadora (AI) evaluará, tanto el volumen de las importaciones objeto de dumping y su efecto en los precios de los productos competidores en el mercado doméstico, como la repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de dichos productos.

Dos elementos importantes dentro del Acuerdo de Medidas Antidumping de la Ronda Uruguay son, la posibilidad del establecimiento de medidas provisionales y los compromisos relativos a precios. Las medidas provisionales corresponden a aranceles compensatorios que se imponen de forma estrictamente transitoria y por un plazo definido. Tales medidas no podrán aplicarse antes de transcurridos 60 días desde el

<sup>9</sup> El término *daño* contempla tanto el daño efectivamente causado, como la amenaza de daño importante o bien el retraso en la creación de la respectiva rama de la producción.

inicio de la investigación, no podrán estar vigentes por más de seis meses y su cuantía no podrá exceder el margen preliminarmente estimado de dumping. Así las cosas, es claro que la imposición de una medida provisional requiere que, de previo, se haya llegado a una determinación preliminar de la existencia de dumping y del consiguiente daño a la producción nacional, así como que se juzgue necesario su establecimiento para impedir que el daño persista durante el período de investigación.

Por su parte, los compromisos sobre precios son acuerdos voluntarios en que el exportador del producto objeto del dumping se compromete a revisar sus precios o a poner fin a las exportaciones, de manera que las autoridades queden convencidas con ello de la eliminación de los efectos perjudiciales del dumping. Los aumentos de precios pactados en estos compromisos no tienen por qué ser equivalentes al margen estimado de dumping, sino tan sólo deben ser suficientes para eliminar el perjuicio causado a la producción nacional. Desde luego, el establecimiento de este tipo de compromisos requiere de previo, al igual que en el caso de las medidas provisionales, la determinación preliminar de la existencia del dumping, de su cuantía y del daño que causa a la producción nacional.

Cuando la Autoridad Investigadora concluye su investigación llegando a determinar la existencia de dumping y de daño a la producción nacional —y, en ausencia de un compromiso de precios con el exportador, deberá proceder al establecimiento de una medida definitiva, es decir, de un arancel compensatorio, que tendrá como propósito neutralizar el daño causado por la manipulación artificial del precio por parte del exportador, con fines predatorios en el mercado doméstico del país importador. El acuerdo es claro en el sentido de que tal medida se mantendrá vigente únicamente mientras sea estrictamente necesario, y su plazo de aplicación máximo será de cinco años, contados desde la fecha de su imposición, salvo que exámenes de la Autoridad Investigadora determinen que es indispensable mantenerla, pues de lo contrario el daño producido por el dumping continuaría o se repetiría.

## 2.a.2 Medidas antidumping en el Mercado Común Centroamericano

A nivel del comercio bilateral con Centroamérica, la aplicación de medidas antidumping está debidamente normada por medio del Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio Desleal, aprobado el 12 de diciembre del año 1995 por el Consejo Económico Centroamericano, en el marco del Tratado del Mercado Común Centroamericano y como respuesta a los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay por cada uno de los países de la región, dentro del contexto de la creación de la OMC.

Sin embargo, antes del ingreso al GATT, Costa Rica contaba con la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, que abordaba el tema de dumping en sus Artículos 10, 11 y 12<sup>10</sup>. Sin embargo, nunca se aplicó, dado los altos aranceles existentes y la poca apertura de la economía a la competencia externa. Además, no existía un marco institucional específico para la aplicación de dicha legislación.

El Reglamento establece una Autoridad Investigadora (AI), supeditada a la Dirección General del Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) o, en su defecto, la Dirección que tenga bajo su competencia los asuntos de integración regional en cada país del istmo, o bien la Unidad de Investigación de prácticas desleales de comercio. Sin embargo, en caso de un procedimiento regional (es decir, una denuncia de los países de la región en bloque contra un tercero), el ente encargado de la investigación será la Secretaría Económica de Integración Centroamericana (SIECA).

La AI se encargará de indagar, analizar y evaluar las supuestas prácticas desleales de comercio y decidir si es procedente recomendar la imposición de derechos o medidas antidumping, ya sean medidas provisionales o definitivas. La

<sup>10</sup> La Ley de Protección y Desarrollo Industrial, aprobada el 18 de mayo de 1960, facultó al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) para tomar las medidas necesarias para contrarrestar las prácticas desleales de comercio.

solicitud del inicio de la investigación corresponde a los representantes de la rama de producción nacional del producto perjudicado por las importaciones, aunque las investigaciones pueden también ser iniciadas de oficio, de conformidad con lo establecido en los compromisos adquiridos con la OMC.

En caso de que una solicitud de investigación sea acogida por la AI, ésta notificará al gobierno del país de origen o de exportación del producto que será investigado y le dará la oportunidad de efectuar consultas para clarificar los hechos planteados.

Las investigaciones deberán concluir en 12 meses a partir de su inicio y sólo en circunstancias excepcionales podrán prorrogarse por 6 meses. No obstante, en un plazo de 60 días la AI deberá emitir una determinación preliminar positiva o negativa sobre la denuncia.

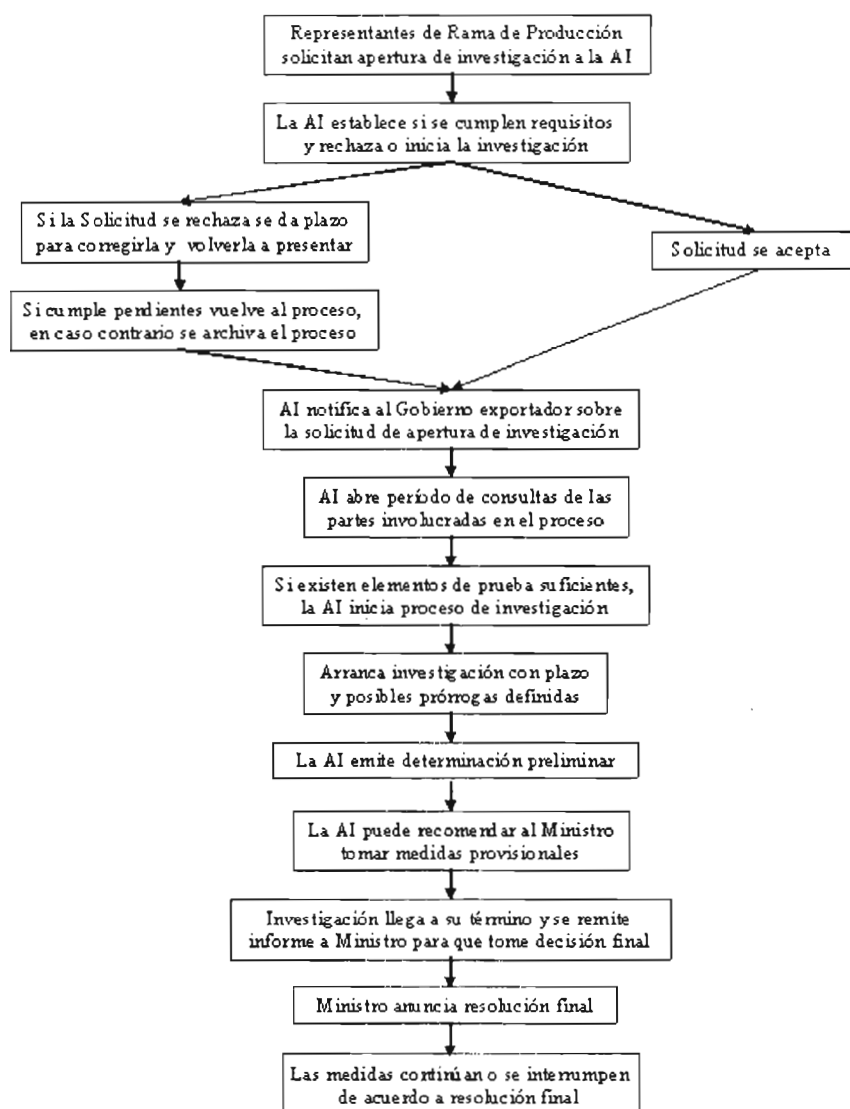
La figura 1 resume el proceso de una denuncia por dumping en Costa Rica contra importaciones procedentes de Centroamérica.

### **2.a.3 Antidumping en el Tratado de Libre Comercio con México**

En el caso del Tratado de Libre Comercio (TLC) con México, el capítulo VIII define los lineamientos relativos al establecimiento de medidas antidumping, bajo la forma de cuotas compensatorias y no de aranceles, como es el caso típico. Sin embargo, es importante mencionar que, de acuerdo con lo establecido en ese mismo capítulo VIII, tales cuotas compensatorias pueden ser utilizadas, no sólo para neutralizar prácticas de dumping sino también subsidios a la exportación.

En lo referente a las condiciones necesarias para la imposición de la medida antidumping, el capítulo VII del TLC con México refiere a lo establecido en el GATT, es decir, al Acuerdo sobre Medidas Antidumping de la Ronda Uruguay. Las únicas especificaciones especiales que hace este capítulo tienen que ver con las condiciones necesarias para la acumulación y el establecimiento de “daño regional”, así como algunos aspectos del proceso relativos a resoluciones, notificaciones, apli-

Figura 1: Etapas del Proceso de una denuncia por dumping en Costa Rica, según el Reglamento Centroamericano



Nota: El ministro tiene potestad de interrumpir el proceso en cualquier etapa La AI; es la Autoridad Investigadora, Órgano Subordinado al Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Reglamento Centroamericano de Prácticas de Comercio Desleal.

cación retroactiva, audiencias, revisión y eliminación de las medidas definitivas.

#### **2.a.4 Tratamiento del dumping en los demás tratados de libre comercio**

Por su parte, los tratados de libre comercio con Chile, República Dominicana y Canadá, establecen en su capítulo VII las disposiciones referentes a la aplicación de medidas antidumping, estableciendo que las partes pueden disponer la aplicación de medidas compensatorias por prácticas de dumping, de acuerdo con lo establecido en el respectivo acuerdo de la Ronda Uruguay.

Sin embargo, el TLC con Canadá va un poco más allá al establecer el interés de las partes por promover mejoras y aclaraciones a las disposiciones del GATT de 1994, así como el deseo de establecer un procedimiento a nivel doméstico que incorpore aspectos más amplios de interés público. Asimismo, se contempla la posibilidad de imponer derechos compensatorios menores al margen de dumping y se recomienda utilizar un método transparente y predecible para el establecimiento de tales derechos, de manera que las determinaciones finales de derechos puedan ser revisadas más fácilmente.

### **2.b. Medidas de salvaguardia**

#### **2.b.1 Medidas de salvaguardia en el ámbito multilateral**

La normativa que regula la aplicación de medidas de salvaguardia a nivel multilateral es el Acuerdo sobre Medidas de Salvaguardia de la Ronda Uruguay, suscrito y ratificado por Costa Rica en 1994<sup>11</sup>.

La condición básica que dicho acuerdo establece para la

<sup>11</sup> En dicho acuerdo, las medidas de salvaguardia son también denominadas como "Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados".



imposición de medidas de salvaguardia es que las importaciones de determinado producto hayan aumentado en tal cantidad —ya sea en términos absolutos o en relación con la producción nacional, que causen o amenacen causar daño grave a la rama de la producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.<sup>12</sup>

El elemento clave en la aplicación de la medida de salvaguardia es la determinación de la existencia de daño. Según el acuerdo de marras, se entiende por “daño grave” un menoscabo general significativo de la situación de una rama de la producción nacional. Asimismo, establece claramente que la “amenaza de daño grave” debe necesariamente estar basada en hechos concretos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas.

Para la determinación del daño, la Autoridad Investigadora tiene la obligación expresa de evaluar todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable, pues no procederá la imposición de la medida de salvaguardia a menos que dicha investigación *pruebe* la existencia de una relación de *causalidad* entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de la producción nacional en cuestión.

La medida a imponer puede ser un arancel o una restricción de tipo cuantitativo (cuota), en cuyo caso el monto de la misma no podrá ser inferior al nivel promedio de las importaciones del producto durante los tres años previos al inicio de la investigación. También se establece en el acuerdo que la aplicación de medidas de salvaguardia provisionales procede siempre que se confirme la existencia de circunstancias críticas, en las que cualquier demora implicaría un perjuicio difícilmente reparable a la producción nacional.

La duración de tales medidas provisionales está limitada

<sup>12</sup> El acuerdo define “rama de la producción nacional” como el conjunto de los productores de productos similares o directamente competidores del bien objeto de la investigación, que operen dentro del territorio de un país miembro de la OMC.

a 200 días como máximo, en tanto que la forma única que podrán adoptar es la de aranceles, que deberán ser reembolsados a los importadores en caso de llegar a concluirse en la investigación que no hay pruebas sobre la causalidad del daño grave a la producción nacional. Adicionalmente, el período de vigencia de las medidas provisionales será descontado del período inicial de una medida definitiva de salvaguardia, de llegar a imponerse la misma al cabo de la investigación<sup>13</sup>.

El acuerdo establece que los países podrán aplicar medidas definitivas de salvaguardia únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. No obstante, la duración de dicho período está limitada a un máximo de cuatro años, siendo factible al cabo del mismo la aplicación de una prórroga, bajo condición de que se pruebe que la medida sigue siendo necesaria para prevenir o reparar el daño o para completar el período de reajuste de la producción nacional.<sup>14</sup> Las prórrogas de una salvaguardia están limitadas, sin embargo, pues el acuerdo establece que el período total de una medida definitiva de salvaguardia, incluyendo el período de aplicación inicial, el de aplicación definitiva y las prórrogas, no podrá exceder en total los ocho años.

Adicionalmente, a un producto al cual se le haya aplicado previamente una salvaguardia, no podrá volvérselo a aplicar una nueva salvaguardia hasta tanto no haya transcurrido un período igual a aquél durante el cual dicha medida fue aplicada previamente, no pudiendo ser tal período de no aplicación menor a los dos años.

<sup>13</sup> Debe tenerse presente que el término “medida definitiva” hace alusión al carácter definitivo de la resolución final de la Autoridad Investigadora y no a la permanencia indefinida de la medida en el tiempo.

<sup>14</sup> Aunque el acuerdo no lo define explícitamente, el término “reajuste” parece entenderse como un proceso de reconversión productiva, en el que se movilizan recursos de la actividad afectada hacia otras no susceptibles de daño por parte de las importaciones.

Un último aspecto relevante del Acuerdo sobre Medidas de Salvaguardia de la Ronda Uruguay es que se prohíbe la aplicación de tales medidas contra la importación de un producto originario de un país en desarrollo miembro de la OMC, cuando la misma represente menos del 3% del total de las importaciones de ese producto que hace el país, presumiblemente afectado por el incremento de las importaciones.

### **2.b.2 Salvaguardias en el Mercado Común Centroamericano**

A nivel de la región Centroamericana, la legislación que aplica el país sobre medidas de salvaguardia se rige por el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, aprobado el 22 de mayo de 1996 por el Consejo Económico Centroamericano en el Protocolo de Tegucigalpa, con el fin de ajustar la normativa de la región en esta materia a los acuerdos adquiridos en el marco de la Ronda de Uruguay.

En general, los procedimientos de investigación y los plazos son similares a los que se aplican en el caso de medidas antidumping. El proceso de investigación podrá ser iniciado a petición de una parte o, en casos excepcionales, de oficio. El estudio técnico deberá concluir en un período de 6 meses, salvo en circunstancias excepcionales, en que se podrá extender a un plazo máximo de doce meses.

Es factible la aplicación de medidas provisionales, pero las mismas deberán ser garantizadas mediante fianzas, que deberán ser devueltas con prontitud si posteriormente en la investigación se determina que el aumento en las importaciones no ha causado o amenaza causar daño grave a una rama de la producción nacional. Además, antes de adoptar cualquier medida provisional, el Estado Parte deberá notificarlo al Comité de Salvaguardias de la OMC. Una vez impuesta, las autoridades del Estado Parte deberán celebrar consultas con los países miembros de la OMC que tengan un interés particular en la medida.

### 2.b.3 Salvaguardias en el Tratado de Libre Comercio con México

En el caso del Tratado de Libre Comercio con México, la aplicación de medidas de salvaguardia se autoriza tanto a nivel bilateral (contra importaciones provenientes de México) como global (importaciones provenientes de México y de otros países).

En el caso de las salvaguardias de carácter bilateral, la aplicación de las mismas no podrá hacerse después de transcurridos veinticuatro meses desde que el arancel del bien en cuestión llegó a cero por ciento. Adicionalmente, se establece que serán de tipo arancelario.

Un aspecto interesante en que la normativa bilateral sobre salvaguardias contenida en el TLC con México se aparta de la normativa bilateral de la OMC, se refiere a los plazos de aplicación de la salvaguardia. En efecto, su aplicación podrá darse por una única vez, por un período máximo de un año y con una única posibilidad de prórroga por un plazo idéntico. Además, el nivel de la medida no podrá ser mayor al arancel vigente frente a terceros países o al que estaba vigente antes de la entrada en vigor de la desgravación arancelaria tipificada en el tratado.

Otro elemento distintivo de la aplicación de salvaguardias en el marco del TLC con México, es el hecho de que la parte que aplique la salvaguardia debe otorgar a la parte afectada una compensación mutuamente acordada durante las consultas, que consistirá en concesiones (reducciones) arancelarias adicionales cuyos efectos positivos sobre el comercio de la parte causante del daño sean equivalentes al impacto de la salvaguardia.

En el caso de las salvaguardias globales, su aplicación a las importaciones de un producto específico proveniente de México, procede únicamente cuando:

- Las mismas son parte de las exportaciones de los principales países proveedores y éstas representan al menos un 80% de las importaciones totales del bien en cuestión que hace el país afectado.
- La tasa de crecimiento de las importaciones provenientes de México del producto en cuestión durante el año en que se dio el incremento perjudicial de las mismas,

es ligeramente menor, igual o mayor que la tasa de crecimiento de las importaciones de ese mismo producto procedentes de todos los orígenes durante ese mismo período.

El procedimiento para la imposición de salvaguardias globales en el TLC con México mantiene vigentes los aspectos relativos a la investigación, notificación y consultas, mencionados para el caso de las salvaguardias bilaterales, mas no así lo referente a las compensaciones arancelarias hacia la parte receptora de los efectos de la salvaguardia.

#### **2.b.4 Salvaguardias en el Tratado de Libre Comercio con Chile**

En el caso del TLC con Chile, la aplicación de medidas de salvaguardia está debidamente delimitada en el capítulo VI, tanto para las medidas bilaterales (es decir, únicamente contra importaciones provenientes de Chile) como para las globales (contra importaciones provenientes de un grupo de países entre los que figura Chile).

El período durante el cual las partes pueden imponer y mantener vigentes medidas de salvaguardia (denominado para los efectos del tratado “Período de Transición”), queda restringido al período que demore la desgravación arancelaria del producto, más un plazo adicional de dos años contados a partir de la fecha en que el bien queda completamente desgravado, idéntico a lo establecido en el TLC con México.

En el TLC con Chile, las únicas salvaguardias aplicables son de tipo arancelario y su aplicación puede darse por medio de la suspensión de la reducción arancelaria pactada en el tratado, o bien por medio del incremento de la tasa arancelaria a un nivel que no puede bajo ninguna circunstancia exceder el arancel de Nación Más Favorecida consolidado en la OMC.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Se tomará el arancel de Nación Más Favorecida (NMF) más bajo de entre los siguientes: el vigente en el momento en que se adopte la medida y el vigente el día anterior a la entrada en vigor del tratado.

Un elemento en común respecto al TLC con México en la aplicación de salvaguardias bilaterales es la obligación de ofrecer a cambio de la imposición de una medida de salvaguardia una compensación de tipo arancelario (reducción de aranceles) cuyos efectos sean equivalentes a los de la salvaguardia. La novedad en el caso del TLC con Chile es que esta obligación de ofrecer a la otra parte una compensación se hace extensiva a las salvaguardias de tipo global.

Sin embargo, el TLC con Chile se aparta notoriamente del TLC con México en lo referente a los plazos de aplicación de las salvaguardias bilaterales, por cuanto se establece que las mismas tienen una duración máxima de tres años, prorrogables por un período de un año consecutivo adicional. Asimismo, durante el período de transición, no se podrá aplicar a un producto una salvaguardia bilateral en más de dos ocasiones, siendo la segunda aplicación factible únicamente si ha transcurrido un período equivalente al menos a la mitad de aquel durante el cual se aplicó la medida por primera vez.

Otro elemento novedoso del TLC con Chile en la aplicación de medidas de salvaguardia bilaterales es la gradualidad en la eliminación de la medida. No menos novedoso es el hecho de que se obliga a excluir a la otra parte de la aplicación de medidas globales de salvaguardia en las que está involucrada. Así, cuando las importaciones procedentes de Chile tengan una participación sustancial en las importaciones totales del producto en cuestión y contribuyan significativamente al daño grave causado a la producción nacional, Costa Rica tendrá la obligación de excluir a Chile de la aplicación de la correspondiente medida de salvaguardia global.

Al igual que en el caso de la aplicación de salvaguardias bilaterales, el acuerdo establece un procedimiento para el caso de las salvaguardias globales, en el que elementos como las consultas, notificaciones, audiencias y aportación de pruebas objetivas que se deben ofrecer a la otra parte, garantizan la transparencia del proceso.

### **2.b.5 Salvaguardias en el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana**

En el caso del TLC con República Dominicana, una primera novedad que se introduce en el tratamiento de las salvaguardias es la definición de rama de la producción nacional, al establecerse que los productores domésticos de los productos similares o directamente competidores del producto importado objeto de la salvaguardia, deberán representar cuando menos un 25% de la producción nacional total de ese tipo de productos.

En lo referente a la duración del período de transición y a los plazos de aplicación de la medida, el tratamiento es idéntico al del TLC con México.

Un aspecto bastante peculiar del tratamiento de las salvaguardias bilaterales en el TLC con República Dominicana es el hecho de que las compensaciones arancelarias a la imposición de salvaguardias —que en los tratados con México y Chile son de carácter obligatorio—, son en este caso opcionales y quedan a discreción de la parte que impone la medida de salvaguardia. De no haber acuerdo respecto de la compensación que se ofrecerá a cambio de la salvaguardia (reducción del arancel de otros productos), la parte solicitante podrá imponerla unilateralmente, mientras que la parte receptora de la salvaguardia podrá imponer unilateralmente la compensación que considere pertinente.

### **2.b.6 Salvaguardias en el Tratado de Libre Comercio con Canadá**

Finalmente, en el caso del Tratado de Libre Comercio con Canadá, el tratamiento de las salvaguardias es mucho más escueto, tanto así que trata sólo lo referente a la aplicación de medidas bilaterales (es decir, contra importaciones provenientes únicamente de Canadá).

Así, se establece un período de transición, cuya duración se limita al tiempo que demore el cronograma de desgravación arancelaria del producto, en tanto que la duración máxima de

la medida de salvaguardia se limita a 3 años sin posibilidad de renovación, pudiendo aplicarse la medida por una única segunda vez, siempre y cuando haya transcurrido desde la terminación de la primera aplicación un período no menor a la mitad de la vigencia de la misma. El arancel durante la segunda aplicación no podrá ser mayor al aplicado la primera vez en que estuvo vigente la salvaguardia, a la vez que durante esa segunda aplicación, será obligatorio establecer un plazo gradual de reducción del arancel, de manera que, a la fecha de terminación definitiva de la medida, el arancel quede en el nivel previsto para el producto en cuestión en el cronograma de desgravación del tratado.

También, se establece que las salvaguardias no podrán ser aplicadas después de concluido el período de transición —salvo que la otra parte así lo acepte, y se establece la obligación de la parte que impone una salvaguardia de negociar y acordar la respectiva compensación con la otra parte, pudiendo la parte afectada por la salvaguardia adoptar una compensación unilateral en caso de no haber acuerdo entre las partes.



PARTE III  
*Marco Institucional*



Como se indicó en el capítulo anterior, la aplicación de medidas antidumping y de salvaguardia en Costa Rica se enmarca dentro de los respectivos acuerdos de la Ronda Uruguay en el ámbito multilateral y de los diferentes tratados de libre comercio suscritos por el país en el ámbito del comercio bilateral.

En este contexto, por Oficio DM-822-95 del 4 de setiembre de 1995, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), autorizó la creación de la Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia, adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), la cual tendría a su cargo las tareas de indagar, analizar y evaluar los casos en mención, así como recomendar al ministro del MEIC, la imposición de derechos antidumping, salvaguardias y medidas compensatorias.

La Oficina estuvo vigente desde 1995 hasta el 2000, cuando MIDEPLAN emitió el Oficio DM-23-00, según el cual, por motivos de reestructuración del MEIC, se aprobó el traslado de sus funciones a la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ) de dicho Ministerio. En acatamiento de esta directriz, el 6 de diciembre de ese mismo año, el MEIC publicó un decreto para tal fin, a pesar de que había argumentado que el traslado de las tareas de la Oficina a la UAJ generaba una mezcla de funciones inconveniente.

De acuerdo con entrevistas y conversaciones sostenidas con funcionarios públicos relacionados con la materia en cuestión y con asesores de empresas nacionales involucradas en procesos de investigación, se concluyó que, entre las principales limitaciones que la Oficina del MEIC experimentó durante su permanencia, figuran:

- Restricciones financieras.

- Personal limitado y sin una permanencia consolidada.
- Escasez de funcionarios con especialidad en economía y temas de comercio internacional.
- Falta de capacitación y actualización de conocimientos especializados en el tema.
- Los procesos tendían a retrasarse, en parte por la reticencia de las mismas empresas denunciantes a proveer información, pero también por las limitaciones de personal descritas y de un presupuesto adecuado.

Aunque desde su creación la Oficina funcionó con recursos financieros y humanos limitados, el señor Douglas Alvarado, quien se encuentra actualmente a cargo de tramitar las denuncias sobre los temas en cuestión, opinó que las autoridades justificaron la desaparición de esta instancia por las pocas solicitudes de investigación que se estaban recibiendo.

Por su parte, la Unidad de Asuntos Jurídicos sigue aplicando los mismos procedimientos contemplados en la legislación pertinente, pero no cuenta con un equipo de trabajo para tal efecto. Además, la persona que dentro de esta Unidad es responsable de dar trámite a las denuncias y peticiones de antidumping, salvaguardias y medidas compensatorias que se presentan, no se encuentra asignada exclusivamente a esta labor, por lo que también realiza tareas del resorte propio de la UAJ del MEIC. Por otra parte, mientras las labores de tipo legal son realizadas por la Unidad de Asuntos Jurídicos, la investigación técnica se solicita al Departamento Económico del MEIC, el cual también ejerce esta tarea al margen de otras funciones propias que tiene que realizar<sup>16</sup>.

Cabe indicar que, si bien la Oficina dejó de operar en el año 2000, el 23 de agosto del 2002 el Ministerio de Economía, Industria y Comercio emitió un nuevo decreto donde se establece el mandato para su creación con personería propia. En esta

<sup>16</sup> Basado en la entrevista realizada al Sr. Douglas Alvarado, quien es la persona que en la actualidad está encargado de dar trámite a las solicitudes de antidumping, salvaguardias y derechos compensatorios.

oportunidad quedó adscrita directamente al despacho ministerial y se le dio la potestad de conocer de manera exclusiva la materia de prácticas de comercio desleal y medidas de salvaguardia, salvo en los casos donde los tratados internacionales otorguen competencias a otras dependencias, pero aun en estas situaciones se deberá trabajar en coordinación con la oficina de marras.

Bajo este nuevo decreto, se establecen diversas funciones y tareas para la Oficina, a saber:

- Recibir y tramitar las denuncias de dumping y subsidios, así como las peticiones de medidas de salvaguardias.
- Realizar los estudios o investigaciones para determinar la procedencia de las denuncias y la necesidad de imponer medidas.
- Asesorar al ministro y demás instancias del Ministerio en la materia respectiva
- Asesorar a los sectores productivos sobre el funcionamiento de la Oficina
- Orientar a los interesados sobre el empleo adecuado de los instrumentos internacionales de protección contra los temas aquí tratados.
- Asesorar a los interesados sobre la apropiada presentación de la denuncia y la obtención de la prueba pertinente.

Aunque la figura de la Oficina está claramente definida en el decreto antes citado, en la práctica, aún no se ha institucionalizado. Los procesos de investigación siguen hasta el día de hoy siendo tramitados por la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

De acuerdo con la entrevista realizada al señor Douglas Alvarado, encargado del tema en la Unidad de Asuntos Jurídicos del MEIC, a pesar de que el mandato para el “relanzamiento” de la Oficina fue dado desde hace casi dos años, no se cuenta con los recursos financieros requeridos, existe falta de personal capacitado en la materia y hay poco apoyo a las ra-

mas de producción nacional, debido a la carencia en el mercado de profesionales especializados en temas de comercio internacional, que puedan asesorar a las empresas durante el proceso de denuncia. Tales limitaciones representan un enorme reto para Costa Rica, toda vez que la multiplicidad de normativas y disposiciones diferentes que los diversos tratados de libre comercio han generado, demandan una estructura institucional más sólida y eficiente, que pueda administrar correctamente la aplicación de las mismas.

En este sentido, el Lic. Alvarado señala que sería prudente considerar la opción de que la creación de dicha instancia investigadora se dé mediante Ley y no por Decreto, con el fin de reducir al mínimo la intromisión de intereses políticos. En este punto coincide plenamente la Sra. Lucrecia Brenes, asesora privada en la materia.

Por otra parte, es conveniente indicar que además del MEIC, el marco institucional con que cuenta el país involucra al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), entidad que se encarga de notificar los casos de denuncia a la OMC, mientras el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Aduanas (DGA), es responsable de la implementación de las medidas sobre las importaciones. Aunque la experiencia de Costa Rica en cuanto a aplicación de medidas de salvaguardia y antidumping se limita a un único caso (el de los sacos de yute), la actuación de la DGA en el mismo deja dudas sobre la calidad de la coordinación interinstitucional que existe en el país para implementar adecuadamente este tipo de medidas.<sup>17</sup>

Siendo que la imposición de salvaguardias y medidas antidumping es parte de la aplicación de los acuerdos comerciales vigentes en el país y que existe en el Ministerio de Comercio Exterior una dependencia para tal fin, pareciera que, para garantizar una mejor aplicación de tales medidas por parte de las aduanas, se hace necesario el fortalecimiento del rol de coordinación interinstitucional que debe jugar COMEX.

<sup>17</sup> En el caso de los sacos de yute, aunque la medida se debía implementar por sólo 30 días, fue aplicada en las aduanas durante 6 meses.

## PARTE IV

# *La Experiencia de Costa Rica con casos de Antidumping y Salvaguardias*





#### 4.a Análisis de casos de denuncias por presuntas prácticas de dumping

Desde 1995 hasta hoy día (2004), se han presentado ante la Autoridad Investigadora del MEIC seis denuncias por presuntas prácticas de dumping, las cuales se procede a estudiar a continuación.<sup>18</sup> De ellas, cuatro correspondieron a productos del sector manufacturero (capítulos 25 al 99 del SAC), en tanto que sólo dos de los casos correspondieron al sector agrícola y agroindustrial (capítulos 01 al 24 del SAC).<sup>19</sup> Tal distribu-

Cuadro 4.1. Costa Rica: Casos tramitados por dumping

Año	Producto	Sector	Países relacionados	Denunciante o solicitante
1995	Láminas acrílicas	Manufactura	México	Acrílicos de Centroamérica S.A.
1996	Refrigeradores	Manufactura	México	Atlas Industrial S.A.
1996	Cebolla fresca	Agrícola	EE.UU., Nicaragua y Guatemala	Cámara Nac. de Productores de Cebolla
1996	Láminas Fibrocemento	Manufactura	México	Ricalit S.A.
1997	Pastas	Agroindustria	Chile	Pastas Roma S.A.
1998	Loza Sanitaria	Manufactura	Venezuela	Incesa Standard S.A.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de las resoluciones de los casos tramitados por el MEIC.

<sup>18</sup> En Costa Rica no se presentaron denuncias por presuntas prácticas de dumping ni solicitudes de medidas compensatorias antes de 1995.

<sup>19</sup> El Sistema Arancelario Centroamericano es derivado del Sistema Armonizado y gracias a ello, éste coincide con el mismo para partidas a seis o a menos de seis dígitos.

ción es consistente con la estructura de las importaciones de Costa Rica, las cuales —gracias a la elevada protección arancelaria que prevalece sobre los productos agrícolas más importantes para el consumo doméstico, suelen concentrarse mayoritariamente en las manufacturas.

Igualmente, es importante señalar que la totalidad de dichas denuncias corresponde a importaciones provenientes de países del continente americano, dentro de los cuales México se destaca por agrupar a tres de ellas, en tanto que dos corresponden a países de Sudamérica y una en forma conjunta a Estados Unidos y dos países de Centroamérica.

Tal estructura es sumamente interesante, pues, si bien México no resulta ser un socio comercial preponderante para Costa Rica, resulta claro que la apertura derivada del Tratado de Libre Comercio suscrito entre ambas naciones en 1995 revitalizó los nexos comerciales en la medida suficiente como para que los productores costarricenses dedicados al abastecimiento del mercado doméstico pusieran mucha más atención a los precios ofrecidos por proveedores mexicanos.

Asimismo, de las seis solicitudes recibidas por la Autoridad Investigadora, en dos no se encontró daño de dumping, dos fueron abandonadas por no presentación de la información solicitada, en una no se aplicó medida porque no se pudo corroborar que el daño fuese atribuible directamente a las importaciones y solamente para una se resolvió la aplicación de una medida arancelaria, que terminó siendo de 0%, por cuanto las importaciones prácticamente desaparecieron.

Debido a limitaciones de espacio, se presentan a continuación sólo uno de los seis casos de denuncias por dumping en Costa Rica, a manera de ilustración.

#### **4.a.1 El caso de los refrigeradores**

En octubre de 1996, la empresa Atlas Industrial S.A., solicitó la apertura de una investigación por dumping contra las importaciones de refrigeradores (clasificados en la partida 84.18.21.00 del SAC) provenientes de México.

Cuadro 4.2. Costa Rica: Cuadro resumen del proceso de los casos de dumping Tramitado por la Autoridad Investigadora

Producto	Empresas no presentaron información	Caso abandonado por solicitante	Apertura de investigación	Desistimiento <sup>1</sup>	No se encuentra daño	Medida precautoria	Resolución final	
							Se aplicó medida	No se aplicó medida <sup>2</sup>
Láminas acrílicas	X	X	X		X <sup>3</sup>			
Refrigeradores			X	X <sup>4</sup>	X			
Cebolla fresca amarilla			X					X
Láminas de fibrocemento	X	X						
Pastas	X	X						
Loza sanitaria			X				X <sup>5</sup>	

Desistimiento: empresa decide abortar la solicitud de investigación

Para los casos en que se encontró daño pero no se aplicó medida, se determinó la existencia de otros factores más allá de las importaciones que también eran co-causantes del daño.

No se encontró daño por falta de pruebas que demuestren daño o amenaza de daño.

La empresa desistió de la solicitud pero se continuó por oficio.

La medida que se tomó fue de 0%, debido al decrecimiento casi total de las importaciones

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de las resoluciones de los casos tramitados por el MEIC.

La empresa denunciante argumentó que, en el período de mayo a setiembre de 1996, las importaciones citadas ingresaron a Costa Rica bajo condiciones de dumping, lo cual, unido al hecho de que los modelos nacionales y los modelos importados son clasificados como homogéneos y contabilizados bajo la misma partida arancelaria, generaba a su juicio las condiciones necesarias para sustentar la investigación. A lo anterior agregaron el hecho de que ellos representaban el 100% de la producción nacional de refrigeradores, por lo que eran representativos de la rama de producción nacional en cuestión.

En el mes de marzo de 1997, la empresa Atlas Industrial S.A. presentó el desistimiento del caso, alegando que llegó a un acuerdo con la empresa importadora. Sin embargo, el MEIC le solicitó, días más tarde, los documentos que comprobaran tal acuerdo, pero Atlas no remitió ninguna información, aduciendo que el acuerdo fue informal, razón por la cual el MEIC consideró oportuno continuar la investigación de oficio<sup>20</sup>.

Valga señalar que, tanto la empresa exportadora en México (Mabe S.A. de C.V.) como su contraparte importadora en Costa Rica (Mabeca, única importadora de refrigeradores producidos en México en la época de la investigación), presentaron toda la documentación que la Autoridad Investigadora solicitó, contrario a Atlas, la cual no la presentó.

La Autoridad Investigadora determinó que las importaciones de refrigeradores provenientes de México representaban el 35,5% del total de importaciones de ese producto en 1996. Igualmente, halló evidencias de la existencia de dumping en las importaciones de refrigeradores provenientes de México, problema que estimó en un margen del 32% sobre el valor

<sup>20</sup> Los acuerdos entre las partes deben incluir al Gobierno y a la empresa exportadora o importadora, por lo que el "arreglo" entre la productora nacional, y la empresa exportadora fuera del marco de la ley que ampara estos recursos y fue declarado ilegal. De ahí que el MEIC haya decidido continuar la investigación de oficio, pues considera que se pueden ver afectados los intereses nacionales, además se remitió el caso a la Comisión de Promoción de la Competencia.

normal del producto. Tal resultado no resulta apreciable en las cifras del cuadro 4.3, donde puede apreciarse que el valor en dólares por unidad de peso (kilogramo) de las importaciones de refrigeradores, procedentes tanto de México como del mundo entero, incrementó notoriamente en 1996, siendo incluso ese incremento del valor unitario importado mayor en el caso de México (32%) que en el del mundo (4%).

**Cuadro 4.3: Costa Rica: Importaciones de refrigeradores. 1994-2002**  
-cifras en dólares y kilogramos-

Año	México			El Mundo		
	Valor	Volumen	\$/Kg	Valor	Volumen	\$/Kg
1994	562.756	138.409	4,07	9.317.673	2.156.017	4,32
1995	638.105	168.393	3,79	6.846.208	1.533.760	4,46
1996	1.777.664	355.587	5,00	6.640.731	1.426.152	4,66
1997	2.376.751	548.106	4,34	7.525.276	1.718.870	4,38
1998	2.101.208	609.683	3,45	8.688.999	2.056.394	4,23
1999	2.850.069	904.441	3,15	9.068.508	2.372.896	3,82
2000	2.610.767	780.547	3,34	8.624.939	2.385.894	3,61
2001	2.588.674	727.741	3,56	12.773.567	3.128.140	4,08
2002	4.245.819	1.185.072	3,58	16.877.366	4.491.867	3,76
2003	5.358.228	1.500.316	3,57	13.356.334	3.657.160	3,65

Al analizar la información disponible, la Autoridad Investigadora llegó a la conclusión de que no existía evidencia como para pensar que el incremento de las importaciones bajo las condiciones de dumping estuviese causando daño a la producción nacional, por cuanto a su juicio, la reducción de las utilidades de la empresa Atlas se debía primordialmente a la caída de la cuenta "otros ingresos", la cual disminuyó un 68% en el período en cuestión. Es decir, que el deterioro en las utilidades de la empresa Atlas se debía a una reducción en ingre-

tos diferentes a los provenientes de sus ventas de refrigeradores en el mercado doméstico y, por lo tanto, no puede asociarse con el ingreso de importaciones en condiciones de dumping.

**Cuadro 4.4 Costa Rica: Importaciones de refrigeradores 1995-1996**  
-cifras en unidades-

Total de unidades importadas	Ago-Dic.1995	Enero-Abril 1996	Mayo-Set. 1996
	422	356	2561

Fuente: Resolución del MEIC publicada en la Gaceta

En consecuencia, el MEIC concluye en setiembre de 1997 la investigación, sin la imposición de derechos antidumping sobre las importaciones de refrigeradores provenientes de México. Resulta interesante, además, el hecho de que la Autoridad Investigadora procedió a dar aviso a la Comisión de Promoción de la Competencia, para que investigara el acuerdo al que llegaron las partes involucradas, ante la presunción de que ambas empresas pudiesen estar coludiéndose para implementar prácticas discriminatorias en detrimento del libre comercio.

#### **4.b Análisis de los casos de solicitudes de medidas de salvaguardia**

Entre 1995 y el año 2004, se han presentado ante la Autoridad Investigadora del MEIC un total de cinco solicitudes para el establecimiento de medidas de salvaguardia, de las cuales cuatro correspondieron a productos del sector manufacturero (clasificados en los capítulos 25 al 99 del Sistema Arancelario Centroamericano) y una al sector agrícola —específicamente referido al arroz en granza y pilado.<sup>21</sup>

Tal estructura es aproximadamente consistente con la estructura de las importaciones de Costa Rica, las cuales, gra-

<sup>21</sup> No se presentó alguna solicitud de este tipo antes de 1995.

cias a la elevada protección arancelaria que prevalece sobre los productos agrícolas más importantes para el consumo doméstico, suelen concentrarse mayoritariamente en las manufacturas.

Igualmente, es importante señalar que, de esas cinco solicitudes, una fue planteada contra importaciones provenientes de países asiáticos, cuatro contra importaciones provenientes de países del continente americano y una contra importaciones provenientes de Europa<sup>22</sup>. Lo anterior resulta consistente con la estructura de las importaciones de Costa Rica por origen, ya que prácticamente dos terceras partes de las mismas provienen de Norte y Centroamérica.

**Cuadro 4.5. Costa Rica: Casos tramitados para la imposición de una salvaguardia**

Año	Producto	Sector	Países relacionados	Denunciante o solicitante
1995	Sacos de fibras Burdas	Manufactura	Nicaragua, India y Bangladesh	Junta Nacional de Cabuya
1996	Ropa usada	Manufactura	EE.UU.	Cámara de Industria Textil y de confección
1996	Placas y baldosas de cerámica	Manufactura	España, Italia Brasil y México	Productos de Concreto S.A. y Firenze Industrial S.A.
1996	Loza sanitaria	Manufactura	México	Incesa Standard S.A.
2000	Arroz en granza y pilado	Agrícola	Estados Unidos	Oficina Nacional de Arroz

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de las resoluciones de los casos tramitados por el MEIC.

<sup>22</sup> El número de casos clasificados por regiones totaliza seis por cuanto en el caso de las placas y baldosas de cerámica se tiene como países involucrados tanto a países del continente americano (México y Brasil), como a países europeos (Italia y España).

Cuadro 4.6. Costa Rica: Cuadro resumen del proceso de los casos de dumping tramitado por la Autoridad Investigadora

Productos	Empresas no presentaron información	Caso abandonado por solicitante	Apertura de investigación	Desestimamiento	No se encuentra daño	Medida precautoria	Resolución final	
							Se aplicó medida	No se aplicó medida <sup>1</sup>
Sacos y fibras burdas			X			X		X
Ropa Usada			X					X <sup>2</sup>
Placas y baldosas de cerámica	X	X						
Loza Sanitaria					X <sup>3</sup>			
Arroz en granza y pilado					X <sup>4</sup>			

<sup>1</sup> Para los casos en que se encontró daño pero no se aplicó medida, se determinó la existencia de otros factores más allá de las importaciones que también eran co-causantes del daño.

<sup>2</sup> No se aplicó medida debido a otras causas como Subfacturación y contrabando.

<sup>3</sup> La Autoridad no creyó necesaria la imposición de alguna medida de protección temporal, pues la empresa es competitiva a nivel internacional.

<sup>4</sup> No se aplicó medida por aumento de los precios internacionales, los cuales ya no hacían necesaria la medida.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de las resoluciones de los casos tramitados por el MEIC.



Asimismo, es interesante observar que sólo en uno de los casos (el de placas y baldosas de cerámica) no se abrió la investigación, debido a que las empresas solicitantes abandonaron el caso y no presentaron por tanto la información requerida por la Autoridad Investigadora. Sólo en dos de las cinco solicitudes se halló daño a la producción nacional causado por las importaciones y, aunque en ambas se resolvió aplicar una medida provisional, sólo en una de ellas (sacos de yute) se aplicó finalmente la medida, pues en el caso del arroz se determinó que no era necesaria la aplicación de la medida, debido al aumento que se dio en los precios internacionales del grano y que hizo menos atractiva la importación.

Debido a limitaciones de espacio, se presenta a continuación sólo uno de los cinco casos de denuncias para solicitar salvaguardias en Costa Rica, a manera de ilustración.

#### **4.b.1 El caso de los sacos de yute**

En setiembre de 1995, la Junta Nacional de Cabuya presentó solicitud de apertura de investigación para el establecimiento de una medida de salvaguardia contra las importaciones de sacos de fibras burdas —clasificadas bajo la partida 63.05.10.00 del Sistema Arancelario Centroamericano, provenientes de Nicaragua, Bangladesh e India.

La Junta Nacional de Cabuya abogó por esta medida debido al aumento masivo de las importaciones de sacos de yute, principalmente provenientes de Bangladesh, aduciendo que esta situación afecta directamente, tanto la producción nacional de sacos de cabuya, como la comercialización del café, pues los sacos de yute y cabuya se utilizan para envasar dicho producto para la exportación.

La parte solicitante hizo referencia en la solicitud, a que en Bangladesh se origina el 55% de las exportaciones mundiales de yute, a la vez que la producción de Costa Rica equivale a menos del 0,2% de la producción de dicho país, razones por las cuales dicha Nación asiática tiene la capacidad para ocasionar un daño grave a la producción nacional de sacos de cabu-

ya. Además, la Junta Nacional de Cabuya hizo la acotación de que Bangladesh otorgaba a sus exportadores subsidios amparados a los Acuerdos de la OMC<sup>23</sup>.

En el proceso de investigación de este caso, la Autoridad Investigadora descubrió que la mayoría de los flujos de importaciones que afectaba al sector provenía de Nicaragua, pero que para el año 1995, Bangladesh abasteció alrededor de un 40% de las importaciones totales que hizo Costa Rica de ese producto, cifra que resulta importante toda vez que para el año 1994 Bangladesh no exportó un solo saco a Costa Rica.

De la información consignada en el cuadro siguiente para las importaciones de sacos de cabuya según país de origen, se destaca que en 1995 Nicaragua más que duplicó sus exportaciones a Costa Rica con relación al año anterior, lo cual, unido al gran incremento en las importaciones provenientes de otros países (incluido Bangladesh) significó un aumento agregado del 290% en las importaciones totales de sacos de cabuya de Costa Rica para ese mismo año.

**Cuadro 4.7 Costa Rica: Origen de las importaciones de sacos de fibra 1992-1995 -cifras en unidades-**

Año	Total de sacos importados	Sacos importados de Nicaragua	Sacos importados de Bangladesh y otros países
1992	371,490	332,409	39,081
1993	286,582	253,596	32,986
1994	209,218	209,218	0
1995	816,683	489,609	330,074

Nota: los períodos corresponden al período de enero-agosto de cada año.  
Fuente: Resolución del MEIC publicada en la Gaceta No 91 del día 13 mayo, 1998.

Tales cifras confirman el incremento significativo de las importaciones que derivaría en el eventual daño a la produc-

<sup>23</sup> El MEIC hizo la acotación de que, para el caso en que el comercio desleal surge del otorgamiento de un subsidio en el país exportador, la medida que procede es una medida compensatoria y no una salvaguardia.

ción nacional de sacos de yute. Desafortunadamente, no se consigna ni en el expediente del caso ni en la respectiva resolución del MEIC, ningún tipo de información o análisis del impacto (si lo hubo) de dicho incremento en las importaciones sobre la producción nacional de sacos de yute.

Tampoco se dispone de datos acerca de la evolución del sector o de su participación en la producción y el empleo. Sin embargo, siendo que uno de los principales usos de los sacos de yute es el empaque del café para exportación, el comportamiento de las exportaciones de café bien pueden revelar algo en relación con el potencial impacto del incremento en las importaciones de sacos de cabuya sobre la producción doméstica.

Según cifras del Banco Central de Costa Rica, el volumen exportado de café (en sacos de 46 kilogramos) decreció un 3% en 1995, comportamiento consistente con la mayoría de los años en esa década, excepto por 1996, año en el cual el volumen exportado de café registró un aumento del 23%. Teniendo en cuenta que los sacos de yute no son un bien perecedero y que el café es una mercancía que por lo general se negocia en mercados a futuro, tiene sentido pensar que ese incremento en el volumen exportado de café del año 1996 explica una parte del incremento en las importaciones de sacos de yute de 1995.

Eso quiere decir que alrededor de un décimo del incremento en las importaciones de sacos de cabuya registrado en 1995 no tuvo efectos directos sobre la producción nacional, por cuanto simplemente satisfizo un incremento en la demanda de ese producto para fines de empaque del café de exportación.<sup>24</sup> Sin embargo, aun cuando no se tiene información del comportamiento de las demás actividades que utilizan como insumo los sacos de yute, parece razonable pensar que los restantes 267 puntos porcentuales de incremento en la importación de sacos de yute sí ocasionó un desplazamiento importante de la producción doméstica en el mercado local.

<sup>24</sup> Ciertamente, las buenas expectativas generadas por un incremento en las ventas de café al exterior podrían haber inducido a los beneficiarios del café a incrementar sus existencias de material de empaque.

En virtud de la investigación realizada, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) resolvió finalmente aplicar una medida provisional que consistiría en un aumento del arancel, el cual pasaría de 54% a 140% por un período no mayor a 30 días. El implemento de la medida implicaba que la Junta Nacional de Cauya se comprometía a hacer mejoras en la utilización de la capacidad instalada y producción que permitieran mejorar el panorama, una vez que la medida caducara, aspiración que parece poco razonable, por involucrar aspectos de largo plazo que van mucho más allá de un plazo de 30 días.

Es igualmente interesante señalar que la misma Autoridad Investigadora determinó que, si bien es cierto que se dio un aumento sustancial de las importaciones de sacos de cauya en 1995, el mismo fue en buena medida una respuesta al desabastecimiento del mercado doméstico, pues desde 1992 la producción nacional no cubría la demanda nacional.

En 1997, el MEIC levanta la medida provisional impuesta, al constatar que la aplicación de la misma había sobrepasado seis meses de vigencia, cuando en realidad tenía que haber sido implementada sólo por 30 días. En virtud de ello y, después de comprobar que la rama de producción nacional no realizó ningún ajuste ni mejora, el MEIC resolvió finalmente, en abril de 1998, dar por terminada la investigación y no imponer ninguna medida definitiva.

Esto confirma que, si bien la imposición de la salvaguardia no parece haber respondido a fines proteccionistas, su incorrecta implementación sí brindó un margen de protección más allá de lo previsto.

#### **4.c A manera de síntesis**

Los números del cuadro 4.8 muestran que la presentación de solicitudes de salvaguardias y medidas antidumping ha estado concentrada mayoritariamente en el sector manufacturero, cosa que es de esperar en razón de que aún persiste en

Costa Rica una elevada tasa de protección hacia los productos agrícolas de consumo básico.

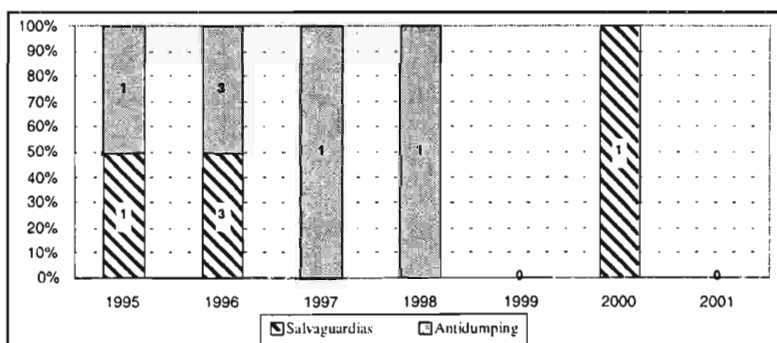
**Cuadro 4.8. Costa Rica: Resumen de los casos tramitados por la autoridad investigadora**

Medidas	Sectores		Total
	Manufacturas	Agrícola	
Salvaguardias	4	1	5
Andidumping	4	2	6
Total	8	3	11

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de las resoluciones de los casos tramitados por el MEIC

Asimismo, el gráfico 4.1 revela que las solicitudes de imposición de medidas no sólo han estado bastante balanceadas entre salvaguardias y medidas antidumping, sino además relativamente diferidas en el lapso comprendido entre la entrada en vigencia de la normativa (1995) y el año en que se presentó el último caso (2000).

**Gráfico 4.1. Costa Rica: Resumen de los casos tramitados por la autoridad investigadora**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de las resoluciones de los casos tramitados por el MEIC.

Si bien elementos, como la no presentación de información por parte de las empresas solicitantes y los resultados arrojados por algunas de las estadísticas presentadas en este documento, dejan entrever que varias de las solicitudes de imposición de medidas antidumping o salvaguardias parecen haber respondido a intereses meramente proteccionistas, sólo en el caso del arroz pilado parece haberse dado un escenario de economía política que influyó de alguna manera en la imposición final de la medida. Ello, por cuanto el criterio técnico de la Autoridad Investigadora señaló que la medida no procedía, pero aun así las autoridades del MEIC decidieron imponer una salvaguardia provisional. Tal decisión estuvo influenciada por la fuerte presión que impusieron los productores locales ante las autoridades competentes.<sup>25</sup> De hecho, en una revisión posterior del caso que efectuó la Contraloría General de la República, fueron halladas serias deficiencias en el proceso de adopción de la resolución final emitida por el MEIC.

Otro elemento que es importante destacar es el hecho de que, en los casos en los que la Autoridad Investigadora llevó a cabo el proceso de investigación, se percibe de lo contenido en los expedientes poca profundidad en el análisis económico de los casos. De hecho, esto obligó a los autores del presente estudio a buscar estadísticas que, cuando menos, pudiesen ofrecer una idea aproximada del entorno económico relevante en el que se dio cada una de las solicitudes, pues en general se percibe en los expedientes un vacío de cifras y de análisis de las mismas.

En síntesis, no puede decirse que la infraestructura institucional de Costa Rica para la tramitación de las solicitudes de salvaguardias y medidas antidumping haya dado muestras de funcionar perfectamente. Además, el análisis individual y pormenorizado de los casos permite concluir que sí se han tratado de utilizar tales medidas en Costa Rica con fines proteccionistas, aunque sin resultado. De hecho, podría decirse como balance final, que Costa Rica ha hecho un uso razonable de estos mecanismos hasta la fecha.

<sup>25</sup> Basta revisar la información disponible en los medios de prensa en el año 2000, para verificar la presión ejercida por los productores de este grano sobre el Gobierno de turno.

## CONSIDERACIONES FINALES

Si bien el proceso de apertura económica iniciado por Costa Rica durante la segunda mitad de la década del 80 es aún inconcluso, toda vez que prevalecen importantes sectores que disfrutaban de protección contra la competencia externa (principalmente los servicios de telecomunicaciones, seguros y algunos productos agrícolas), es posible afirmar que la Costa Rica de inicios del siglo XXI es muy diferente, desde un punto de vista económico, de la Costa Rica de inicios de los 80. En aquella época, la economía se caracterizaba por la preponderancia de dos cultivos de exportación como fuentes principales de divisas (café y banano), el reducido flujo de inversiones extranjeras y la participación del Estado en muy diversas actividades productivas, todo ello como producto de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, el cual, además, generó actividades buscadoras de beneficios, pero que no son directamente productivas (Bhagwati, 1982) y, con ello, importantes pérdidas en materia de bienestar para la mayoría de los costarricenses (Monge y González, 1995).

La Costa Rica de hoy, veinte años después, se caracteriza por la diversificación de sus exportaciones (tanto en número de productos y empresas, como en destinos), la apertura comercial (reducción de barreras a las importaciones), la consolidación de un *cluster* en materia turística, la llegada de importantes flujos de inversión extranjera, principalmente de alta tecnología, y la disminución de la participación directa del

Estado en algunas actividades productivas.<sup>26</sup> Todos estos resultados son atribuibles, en buena medida, al proceso de apertura económica que Costa Rica inició desde mediados de los 1980, diseñado e implementado bajo un régimen de derecho y democracia.

El desempeño de la economía costarricense durante el período 1986-2003 puede considerarse satisfactorio, toda vez que la economía muestra importantes transformaciones en su aparato productivo, así como mejoras en el combate de la pobreza, la generación de nuevas fuentes de empleo y el no deterioro de la distribución del ingreso.

La evidencia empírica en materia de políticas de competencia desleal y salvaguardias muestra que el país ha tenido que atender muy pocas denuncias en este campo (once en total). Después de analizar cada una de estas denuncias, se puede argumentar que han existido intentos, de parte de algunas empresas u organizaciones empresariales, para buscar nuevas formas de protección en contra de las importaciones durante el período de apertura económica. No obstante, las autoridades costarricenses han sido muy cuidadosas en el manejo de estas solicitudes y han actuado acorde con los estándares establecidos por la normativa legal correspondiente, evitando con ello una aplicación indebida de tales instrumentos. Una excepción a la regla ha sido el caso del arroz, donde pareciera que el resultado de la denuncia respondió a presiones políticas, lo cual, acorde con la teoría de la economía política, resulta de la búsqueda directa de beneficios o rentas no productivas (*DUP activities*) por parte de las empresas interesadas.

Cabe señalar que, en el caso de las empresas manufactu-

<sup>26</sup> Cabe señalar que el gobierno costarricense dejó de participar en actividades productivas como la del cemento y el alcohol etílico, mediante la privatización de las empresas estatales en este campo. Para un análisis en detalle, véase Dennis Meléndez H. y Mauricio Meza R. 1993. *COIDE.S.A.: origen y consecuencias*. San José: Fiduciaria de Inversiones Transitorias (FINTRA).



reras, si bien las firmas demandantes se establecieron en Costa Rica al amparo del anterior modelo de sustitución de importaciones, en la actualidad, muchas de ellas han logrado una transformación importante hasta convertirse en empresas exportadoras (por ejemplo: Atlas Industrial y Pastas Roma), para las cuales el mercado externo es importante. Caso contrario ha sucedido con las actividades agrícolas que presentaron denuncias por prácticas desleales o salvaguardias, muchas de las cuales aún están muy protegidas en Costa Rica (por ejemplo: la cebolla que logró inclusive ser excluida del Tratado de Libre Comercio entre Centro América y los Estados Unidos —CAFTA por sus siglas en inglés—).

Respecto de la evolución de la normativa legal que Costa Rica tiene vigente en materia de dumping y de salvaguardias, la revisión efectuada en el presente trabajo deja claro que, a través del proceso de negociación de tratados bilaterales de libre comercio, Costa Rica ha ido mejorando la normativa que rige estos temas, específicamente en lo referente a la provisión de mecanismos más transparentes y expeditos para su tramitación, así como en la reducción de los plazos durante los cuales dichas medidas pueden ser impuestas y mantenerse vigentes.

En el caso concreto de las medidas de salvaguardia, elementos como la garantía que debe ser depositada por la parte solicitante en el caso de imposición de una medida provisional en el marco del Reglamento Centroamericano que regula la materia, o bien la compensación de tipo arancelario que se le debe ofrecer a la otra parte contra la imposición de una salvaguardia en el marco de los tratados bilaterales de libre comercio suscritos a la fecha, revelan claramente que la normativa ha incluido las provisiones necesarias para desincentivar el que las empresas domésticas se aventuren alegremente a solicitar salvaguardias con fines meramente proteccionistas.

Al analizarse la institucionalidad y los procedimientos que deben seguir las empresas denunciantes, se encontró que los formularios que deben ser llenados por estas firmas no muestran un grado de complejidad que las haga inaccesibles

para las empresas, aunque para ser completados sí demandan tiempo y algunos conocimientos sobre la materia. Esta necesidad de conocimientos es importante, toda vez que de las entrevistas a funcionarios del MEIC y representantes del sector empresarial costarricense, se desprende que en el país no existen suficientes recursos humanos calificados para atender apropiadamente las necesidades de asesoría del sector privado en materia de tramitación de solicitudes de medidas anti-dumping y salvaguardias.

Pareciera, además, que existe aún un importante vacío en materia institucional, específicamente en el MEIC, para atender apropiadamente este tipo de denuncias. De hecho, no existe en la actualidad una oficina especializada que atienda estas solicitudes, debido a la poca cantidad de denuncias que se han presentado. Por tal motivo, se trasladan los casos al departamento legal del MEIC. Esta limitación está siendo estudiada por las autoridades costarricenses, tratando de buscar un equilibrio entre las necesidades del sector privado en esta materia y el costo de oportunidad de los recursos de que dispone este Ministerio para llevar a cabo todas sus responsabilidades.

Una posibilidad que cabría estudiar a ese respecto es la de trasladar al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) la responsabilidad de atender las denuncias por prácticas de comercio desleal y salvaguardias, dado que COMEX es la entidad que administra todo lo concerniente a la aplicación de los acuerdos comerciales (multilaterales y bilaterales) suscritos por Costa Rica, tanto en lo relacionado a la administración de tratados de libre comercio como en lo referente a las obligaciones del país con la OMC, además de contar con un presupuesto para tales fines.

En síntesis, Costa Rica ha logrado avanzar hacia una apertura económica durante los últimos veinte años, sin tener que enfrentar crisis económicas, combatiendo eficazmente sus niveles de pobreza y enfrentando fuertes migraciones, manteniendo bajos y estables niveles de desempleo y subempleo, todo ello, sin deteriorar la distribución del ingreso. Además, este país ha sabido atender las denuncias por prácticas de co-

mercio desleal e incrementos sustanciales en las importaciones que pueden afectar la producción doméstica, diferenciando apropiadamente los casos verdaderos de aquellos que parecieran ser nuevas pretensiones proteccionistas. No obstante, este país enfrenta aún un importante reto para la administración eficiente de sus compromisos y responsabilidades en materia de política antidumping y salvaguardias, al no contar con la institucionalidad apropiada.

## Referencias bibliográficas

- Balassa, Bela. (1971). *The structure of protection in developing countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Bhagwati, Jagdish (1982). "Directly unproductive, profit seeking (DUP) activities", en *Journal of Political Economy*, Vol. 88, Agosto, pp 409-33
- Bhagwati, Jagdish. (1991). *Political Economy and International Economics*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Céspedes, Víctor y Ronulfo Jiménez. (1997). *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*. San José: Academia de Centroamérica.
- Corrales Quesada, Jorge. (1993). "Política comercial reciente en Costa Rica", en Jorge Corrales, editor, *Raíces Institucionales de la Política Económica Costarricense*. San José: CIAPA.
- Corrales, Jorge y Ricardo Monge. (1990). *Exportaciones no tradicionales en Costa Rica*. San José: Econofín.
- Edwards, Sebastian. (1990). "Ajuste Cambiario y Equilibrio Macroeconómico en Costa Rica: Lecciones y Perspectivas", en Claudio González Vega y Edna Camacho, editores, *Políticas Económicas en Costa Rica*, Tomo II. San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University.
- FMI. (1998). *Costa Rica: recent economic developments*. IMF Staff Country Report No. 98/45. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- González Vega, Claudio. (1984). "Fear of adjusting: the social costs of economic policies in Costa Rica in the 1970's", en Donald Shutz y Douglas Graham, editors, *Revolution and Counterrevolution in Central America and the Caribbean*. Boulder: Westview Press.
- González Vega, Claudio. (1989). "Debt, Stabilization and Liberalization in Costa Rica: Political Economy Responses to a Fiscal Crisis", en *Latin America Debt and Adjustment*, editado por Philip L. Brock, Michael Connolly y Claudio González Vega. New York: Praeger.
- Lerner, A.P.(1936). "The symmetry between import and export taxes", en *Económica*, Vol 3, No. 11 (Agosto).

- Reimpreso con revisiones en *Readings in International Economics*, editado por Richard Caves y Harry Jonson. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc. (1968)
- Lizano Fait, Eduardo (1992). *Estado y Economía en América Central*. Documento preparado para el Congreso Internacional sobre Estado en América Latina: Orden Democrático, Cambio Sistemático y Perspectivas. Asociación Alemana de Investigación en América Latina. Mimeo.
- Mesalles, Luis (1998). "Condiciones Macroeconómicas de la Economía Costarricense", en *Estabilidad y Desarrollo en Costa Rica, Las Reformas Pendientes*. San José: Academia de Centroamérica.
- Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia. Resoluciones de los casos antidumping y de imposición de medidas de salvaguardias. Archivo Central. Unidad de Asuntos Jurídicos Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica.
- Monge, Ricardo (1987). *La Reforma Arancelaria: El Caso de Costa Rica*. Prodesarrollo. San José.
- Monge, Ricardo (1992). *Welfare Effects of Trade Restrictions Removal: a Costa Rica Case Study*. Tesis de Maestría, The Ohio State University. Ohio.
- Monge, Ricardo (1994). *The Political Economy of Trade Reform in Costa Rica*. Disertación Doctoral, The Ohio State University. Ohio.
- Monge, Ricardo y Claudio González-Vega. (1995). *Economía Política, Proteccionismo y Apertura en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Monge, Ricardo y Eduardo Lizano (1997). *Apertura Económica e Industrialización en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. San José: Costa Rica.
- Monge, Ricardo y Jorge Corrales (1988). *Políticas de Protección e Incentivos a las Manufactura, Agroindustria y Algunos Sectores Agrícolas en Costa Rica*. San José: Econofin.
- Monge, Ricardo; Julio Rosales y Gilberto Arce (2004). *Análisis Costo-Beneficio del Régimen de Zonas Francas: Impactos de la Inver-*

*sión Extranjera Directa en Costa Rica*. Documento elaborado para la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica. CAATEC-PROCOMER.

Rhee, Yung Whee. (1984). "Framework for Export Policy and Administration: Lessons from the East Asian Experience". *Industry and Finance* Paper No. 10. Washington D.C.: The World Bank.

Taylor, Marvin (1984). *Estructura de la Protección al Sector Industrial en Costa Rica*. San José. Prodesarrollo.

# ANTIDUMPING Y SALVAGUARDIAS EN LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA LIBERALIZACIÓN: EL CASO DE MÉXICO

*Luz Elena Reyes de la Torre y Jorge G. González  
Agosto de 2004*

## Introducción

Desde que México ingresó al GATT en 1986 hasta 1994, fecha en la que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América Norte (TLCAN), se crearon y fortalecieron sin precedentes los mecanismos e instituciones encargadas de la administración de los procedimientos antidumping y de salvaguardias en el país.

La historia de los mecanismos de protección contingente en México parecería en primera instancia como profundamente contradictoria con las acciones de México a favor de la apertura económica y la liberalización comercial. No obstante, al profundizar en su economía política, encontramos una lógica incuestionable y una liga indisoluble entre los objetivos de liberaliza-

Los autores agradecen el valioso apoyo y asistencia en esta investigación a Emiliano Zubieta Medina, Jorge Sentíes Guerrero y Daniel Reyes Torres.

ción comercial de México y el fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos de protección comercial contingente.

El subsecretario que tuvo a su cargo la reforma jurídica e institucional que dio origen a la implementación plena de los mecanismos antidumping en México expresó textualmente "... si el monstruo se creó fue para proteger la apertura".<sup>1</sup>

Este capítulo consta de cinco secciones, en las que se analiza el contexto y el momento político-económico en el que México adoptó instrumentos de protección comercial contingente, la reforma institucional que esto implicó, la historia económica del establecimiento de las instituciones encargadas de administrar los instrumentos y las diferentes fuerzas que jugaron un papel en su desarrollo. También se hace una revisión y análisis de las investigaciones que las autoridades mexicanas han emprendido y sus resultados, para concluir con diversas lecciones del proceso a través de estudios de caso.

## **I. Liberalización comercial e instrumentos de protección comercial contingente**

*"El ingreso de México al GATT en 1986 significó el inicio de la gradual disminución de la elevada protección comercial que durante 40 años fue uno de los ejes del desarrollo industrial. Estos primeros pasos de apertura*

<sup>1</sup> El Dr. Pedro Noyola Garagori fue subsecretario de Comercio Exterior e Inversión Extranjera de 1990 a 1994 en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Fue él quien promovió la creación de un área especializada, fuerte, profesionalizada y con las mejores prácticas internacionales en materia de antidumping en México, y obtuvo apoyo a nivel presidencial para crear, con presupuestos importantes, primero la Dirección General de Prácticas Comerciales Internacionales y posteriormente la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI). También realizó una profunda reforma a la Ley de Comercio Exterior en 1993. El funcionario que ejecutó estos proyectos fue el Dr. Alvaro Baillet, economista y destacado administrador del sistema antidumping, Jefe de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de 1991 a 1996. A ambos agradecemos su apoyo para la realización de este trabajo.



*comercial tuvieron la forma de reducción de aranceles y eliminación de permisos de importación y fueron acompañados simultáneamente por la creación del sistema de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional.”<sup>3</sup>*

## 1. Apertura comercial y reforma económica en México

Al inicio de los años ochenta, los límites del modelo de sustitución de importaciones se hicieron evidentes. El modelo sustentado en una política proteccionista había creado una estructura productiva ineficiente, con rezagos tecnológicos y con conductas monopólicas. La intervención estatal fue constante para compensar las ineficacias de la economía, mismas que en muchos casos obligaron al otorgamiento de subsidios indiscriminados y generalizados que gravaron onerosamente las finanzas públicas.

Tal como lo muestran los datos del Cuadro 1, en 1982, México encuentra la peor manifestación de la crisis del modelo: por un lado, la caída del PIB fue del 0,5 por ciento y la inflación pasó del 28,7 por ciento en 1981 a 98,8 por ciento en un solo año. En ese mismo año, México sufrió una severa crisis de balanza de pagos, que dejó al país en una situación de insolvencia en los mercados financieros internacionales. Ante esta crisis, el gobierno decidió nacionalizar la banca y establecer un estricto control de cambios. Asimismo, la crisis de ba-

<sup>2</sup> Intervención del Dr. Raúl Ramos Tercero, subsecretario de Industria de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, durante la inauguración del seminario “Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Emergencia” que se llevó a cabo en la Cd. de México el 6 de septiembre de 1995 y publicado en la revista *El Mercado de Valores* Núm. 11, noviembre de 1995.

<sup>3</sup> En la legislación antidumping mexicana vigente, las prácticas desleales de comercio internacional se definen como “...la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional” Art. 28 de la LCE.

lanza de pagos obligó a mantener y reforzar una política comercial fuertemente proteccionista para contener importaciones y generar, en un plazo muy corto, un superávit comercial que permitiera hacer frente al servicio de la deuda externa; de hecho, todas las importaciones del país se sujetaron a permisos de importación. Al agotarse las fuentes externas de financiamiento, el país entró en un círculo vicioso de inflación y estancamiento con graves consecuencias en la competitividad y el crecimiento.<sup>4</sup>

**Cuadro 1: Indicadores macroeconómicos de México durante la apertura económica**

Años	Crecimiento PIB (% anual)	Inflación (% anual)	Tipo de cambio nominal observado (pesos/USD)*	Tasa de interés CETES a 28 días (tasa promedio anual)**
1981	8.5	28.7	0.0262	nd
1982	-0.5	98.8	0.0963	44.408
1983	-3.5	80.8	0.1436	58.741
1984	3.4	59.2	0.1920	nd
1985	2.2	63.8	0.3683	61.590
1986	-3.1	105.8	0.9151	87.372
1987	1.7	159.2	2.2097	96.048
1988	1.3	51.7	2.2810	69.534
1989	4.1	19.7	2.6410	44.993
1990	5.2	29.9	2.9454	34.759
1991	4.2	18.8	3.0710	19.278
1992	3.5	11.9	3.1154	15.622
1993	1.9	8.0	3.1059	14.931
1994	4.5	7.1	5.3250	14.098

\*Tipo de cambio nominal para solventar obligaciones en moneda extranjera (final del período). \*\*La tasa de CETES a 28 días para 1982 sólo considera el promedio septiembre-diciembre; en el caso de 1983 se consideró el promedio enero-julio y para 1985 se consideró el promedio febrero-diciembre.

Fuente: INEGI, Banco de México.

<sup>4</sup> Jaime Serra, 1994.

Es en este marco que el gobierno mexicano se planteó la apertura unilateral de la economía a partir de 1983 como única posibilidad de elevar la competitividad para romper el círculo vicioso de inflación y estancamiento. El proceso de liberalización comercial se inició en 1983 pero se profundizó a partir de 1985; los aranceles máximos de 100 por ciento se redujeron a 20 por ciento en sólo 3 años. El arancel promedio ponderado pasó de 13,3 a 6,2 por ciento.<sup>5</sup> En 1985 se eliminaron permisos previos de importación a 3.064 fracciones arancelarias de las 5.219 que se encontraban sujetas a permisos. En términos de valor de las importaciones afectadas por permisos, éste pasó del 83 al 37 por ciento. El impacto de la eliminación progresiva de la protección comercial en el período fue moderado a través de la política cambiaria, en donde el tipo de cambio sufrió una depreciación significativa, pasando de 368 pesos a 915 pesos por dólar americano del final de 1985 al final de 1986.<sup>6</sup>

En ese período fue evidente para el gobierno de México que, ante la importante apertura comercial unilateral que estaba operando, no tenía sentido mantenerse al margen del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT<sup>7</sup>),<sup>8</sup> eso le impedía obtener los beneficios comerciales que se otorgaban a través de las preferencias a sus miembros. De esta forma, México ingresó al GATT en 1986.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> En general se establecieron 5 niveles arancelarios con los siguientes criterios: 20% para bienes de consumo; 15% para bienes de uso intermedido; 10% para materias primas y 5% y 0% para productos con nula o insuficiente producción nacional o por acuerdo con el sector privado, SECOFI, 1993.

<sup>6</sup> Jaime Zabludovsky, 1989 pág. 15.

<sup>7</sup> GATT por sus siglas en inglés General Agreement on Tariffs and Trade.

<sup>8</sup> El 26 de noviembre de 1985 se comunicó al Director General del GATT la decisión del gobierno de México de iniciar el proceso de adhesión al GATT, Gabinete de Comercio Exterior (1986).

<sup>9</sup> México ingresó formalmente en agosto de 1986. La adhesión fue ratificada por el Senado de la República en septiembre de 1986 y entró en vigor en noviembre de ese año.

México adquirió en el GATT el compromiso de continuar con la eliminación de los permisos de importación<sup>10</sup> y de reducir los niveles máximos arancelarios, pero obtuvo el derecho de establecer un sistema de derechos antidumping y compensatorios.

**Cuadro 2: Comparativo de estructuras arancelarias en años seleccionados**

Conceptos	1982	1985	1992
Arancel máximo	100	100	20
Arancel promedio ponderado	16,4	13,3	11,4
Dispersión arancelaria ponderada	24,8	18,8	4,5

Fuente: SECOFI, 1993.

## **2. La primera legislación antidumping en México y su adhesión al código antidumping**

Paralelamente a la decisión de México de adherirse al GATT, internamente se iniciaron las reformas legales e institucionales necesarias para darle sustento a las acciones del gobierno, derivadas del nuevo modelo de desarrollo y de los nuevos compromisos internacionales. En este contexto, en enero de 1986, entró en vigor la primera legislación antidumping en México: la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior (Ley Reglamentaria). En noviembre de ese año, se promulgó el Reglamento contra prácticas desleales de comercio internacional (el Reglamento) y en 1987 se presentó la primera solicitud antidumping en México, el caso de soda cáustica en contra de las importaciones de origen estadounidense.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Dicha eliminación no quedó sujeta a ningún calendario o fecha específica, Gabinete de Comercio Exterior (1986), pag. 13.

<sup>11</sup> En entrevista con Héctor Vázquez Tercero, funcionario que tuvo a cargo la administración de la primera ley en materia de antidumping en Méxi-

La aplicación de instrumentos antidumping y de salvaguardia en los primeros años de su existencia en México, estuvo a cargo de áreas administrativas que tenían otras responsabilidades; de hecho, las primeras investigaciones fueron realizadas por el área que tenía a su cargo el control de cambios dentro de la Dirección General de Comercio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.<sup>12</sup>

El procedimiento antidumping previsto en la Ley Reglamentaria y el Reglamento fue muy elemental y limitado. A finales de los años ochenta, las propias autoridades mexicanas consideraron necesario realizar cambios en las disposiciones en materia de dumping.

Uno de los temas más controvertidos de la Ley Reglamentaria fue la posibilidad de aplicar derechos antidumping a los cinco días de que las autoridades competentes habían recibido una solicitud.<sup>13</sup> Los plazos previstos en esa Ley para la defensa de las partes eran muy limitados y las disposiciones sobre el procedimiento muy poco claras. Esto constituía una combinación perfecta para generar una gran incertidumbre a las partes en el procedimiento y dejaba espacios muy amplios para que las autoridades actuaran con discrecionalidad.

---

co y de la realización de la primera investigación antidumping en 1987, señaló que existía la convicción plena en el gobierno de que, al cambiar de modelo de desarrollo, era necesario contar con un sistema efectivo que combatiera las prácticas desleales de comercio internacional y ofrecerlo así a la industria nacional. Adicionalmente, que al aprobarse la Ley y el Reglamento, era necesario empezar a utilizarlo por lo que, desde el propio gobierno, se promovió su utilización.

<sup>12</sup> Héctor Vázquez Tercero, entrevista personal.

<sup>13</sup> Artículo 11 de la Ley Reglamentaria, "... Recibida de conformidad la denuncia a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dictará, dentro de un término de 5 días hábiles, resolución de carácter provisional determinando, si fuere procedente, la cuota compensatoria que corresponda, y continuará la investigación administrativa sobre la práctica desleal de comercio internacional que motivó la resolución, la cual surtirá efectos a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

De hecho, en las reuniones que México sostuvo con el grupo de trabajo creado en el GATT para analizar su solicitud ingreso,<sup>14</sup> celebradas entre abril y julio de 1986, una de las primeras preguntas recibidas fue: ¿cómo era posible que México pudiera llegar a una conclusión preliminar afirmativa de la existencia de prácticas desleales de comercio internacional, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud de investigación?<sup>15</sup>

Otro aspecto que fue cuestionado en el grupo de trabajo en el GATT fue que en la Ley Reglamentaria no era obligatoria la prueba de daño.<sup>16</sup> El grupo de trabajo del GATT concluyó que algunas de las disposiciones de la Ley Reglamentaria no eran totalmente compatibles con el GATT y recomendó la adhesión de México al Código Antidumping (CAD).<sup>17</sup> México decidió adherirse al Código Antidumping de la Ronda Tokio y en 1988 entró en vigencia.

### **3. Los instrumentos de protección comercial contingente en la negociación del TLCAN**

#### ***A. El contexto de la negociación***

Desde el mensaje de toma de posesión del Presidente de la República en 1988, se empieza a delinear un proyecto modernizador del nuevo régimen, sustentado en la profundización de la apertura comercial y económica en México.

En 1988 el 65 por ciento del comercio de México se realizaba con Estados Unidos y tanto los acuerdos sectoriales, principalmente el textil y siderúrgico, como el Sistema Generalizado de Preferencias, representaban mecanismos de comercio e inversión limitados entre ambos países, ya que la tempo-

<sup>14</sup> Informe del grupo de trabajo para la adhesión de México, Gabinete de Comercio Exterior, 1986.

<sup>15</sup> Ibid pag. 53.

<sup>16</sup> Ésta se otorgaba como excepción cuando México establecía acuerdos bilaterales en los que existía reciprocidad al respecto.

<sup>17</sup> Op. cit.

ralidad de los acuerdos sectoriales y la incertidumbre a la que estaba sujeta su renovación no garantizaban el acceso seguro y permanente de los productos mexicanos a su mercado.<sup>18</sup>

En junio de 1990, los presidentes de México y Estados Unidos emitieron un comunicado conjunto en el que concluyeron que el mejor vehículo para ampliar los flujos comerciales y las inversiones entre ambos países sería un Tratado de Libre Comercio.<sup>19</sup> El 12 de junio de 1991 se iniciaron las negociaciones formales del TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá.<sup>20</sup>

### ***B. Los paneles bilaterales y los acuerdos sobre reformas jurídicas internas***

Al inicio de las negociaciones del TLCAN, Canadá propuso la eliminación de la aplicación de leyes antidumping entre los países que formarían el nuevo mercado de América del Norte. México apoyó la postura de Canadá pero Estados Unidos la rechazó en forma contundente.<sup>21</sup> La postura de México y Canadá coincidía plenamente, ya que las industrias exportadoras de ambos países habían sufrido los efectos lesi-

<sup>18</sup> Arriola (1994), Documentos básicos del TLCAN. El presidente Salinas en su visita oficial a Estados Unidos, en octubre de 1989, planteó en su intervención del 4 de octubre de 1989 ante las dos Cámaras del Congreso que para que México siguiera siendo “una de las economías más abiertas a nivel internacional, necesitamos mayor reciprocidad. En un marco de entendimiento y de cooperación no deberían tener cabida barreras diferentes a las arancelarias, que imposibilitan o entorpecen el libre flujo de mercancías entre los Estados Unidos y México. Nuestro país, prácticamente, ya no las tiene; sin embargo, las seguimos enfrentando en los Estados Unidos (...) deseamos un acuerdo bilateral que, sector por sector, abata las barreras al comercio”.

<sup>19</sup> Comunicado del 10 de junio de 1990.

<sup>20</sup> El inicio formal de las negociaciones del TLCAN se realizó con la reunión de los representantes comerciales de los tres países en la Cd. de Toronto Canadá; el secretario mexicano de Comercio y Fomento Industrial, Dr. Jaime Serra Puche, el ministro de Industria Ciencia y Tecnología y ministro de Comercio Internacional de Canadá, Michael Wilson, y la representante comercial de estados Unidos, Carla Hills, Zabludovsky, pag. 115.

<sup>21</sup> Leycegui 2000, pág. 579.

vos del uso proteccionista de los instrumentos antidumping por parte de los Estados Unidos, uno de los principales usuarios en el mundo.

Estados Unidos fue inflexible en cuanto a cualquier reforma a su legislación y práctica en materia de antidumping en tanto no concluyera la Ronda Uruguay y, por otra parte, aunque aceptó que se formaran dos grupos de trabajo<sup>22</sup> que analizarían durante el período de transición del Tratado la posibilidad de implementar un sistema sustituto, en la práctica, a diez años del inicio del TLCAN no ha existido resultado alguno sobre el particular.

En este contexto, la parte central de la negociación trilateral sobre prácticas desleales de comercio internacional fue la incorporación de un sistema de paneles binacionales específicos para la revisión de las resoluciones definitivas en materia de derechos antidumping y compensatorios emitidas por las autoridades competentes de cada país miembro, sistema que quedó plasmado en el capítulo XIX del TLCAN.

Para México, otra parte importante de la negociación del TLCAN fueron las reformas a las disposiciones jurídicas internas, a las que se comprometió realizar.<sup>23, 24</sup> Debe advertirse que México ya había tomado la decisión de realizar gran parte de las reformas acordadas desde el inicio de 1991, por ello, sería erróneo concluir que México fue forzado por sus socios comerciales del TLCAN a instituir procedimientos transparentes en la aplicación de medidas de antidumping y salvaguardias. Ésta fue una decisión adoptada internamente como parte fundamental del proceso de apertura de la economía mexicana.

<sup>22</sup> Para ello, se formaron el Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia; y el Grupo de Trabajo sobre Antidumping y Cuotas Compensatorias, Leycegui 2000, pág. 580.

<sup>23</sup> Las reformas que en esta materia Estados Unidos y Canadá se comprometieron a realizar, prácticamente se limitaron a adecuaciones necesarias para la aplicación del sistema de paneles binacionales del capítulo XIX.

<sup>24</sup> Anexo 1904.15, Lista de México en SECOFI, 1993. Texto oficial del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, pág. 546.



### *C. Salvaguardias bilaterales y globales*

A diferencia del tema de antidumping en el que existía hasta cierto punto un marco normativo común para los tres países, el CAD, en el caso de las medidas de salvaguardia, no existía un acuerdo específico multilateral y en la legislación mexicana no existía procedimiento alguno para la aplicación de medidas salvaguardias; la única referencia común para los tres países era lo previsto en el artículo XIX del GATT.

Paralelamente a la negociación del TLCAN, en las negociaciones de la Ronda Uruguay se estaban acordando las disposiciones que integrarían uno de los nuevos Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Acuerdo de Salvaguardias. No obstante, en ese período todavía los desacuerdos parecían ser más importantes que los acuerdos sobre el tema de salvaguardias en el ámbito multilateral, por lo que en la negociación trilateral no podían anticiparse los resultados finales y, por lo tanto, era necesaria la inclusión de un procedimiento administrativo detallado que regiría entre los países socios, tratando de evitar posibles incongruencias con los resultados finales de la Ronda.

En el TLCAN se negociaron medidas de salvaguardia de dos tipos: las bilaterales y las globales. Las bilaterales serían las medidas aplicables únicamente entre dos socios del TLCAN. Por otra parte, se identificaron como medidas de emergencia globales a aquellas que se adoptarían al amparo del artículo XIX del GATT. En las medidas globales de salvaguardia, se acordaron cláusulas de "exclusión" entre los socios comerciales y compromisos de compensación entre las partes. Los acuerdos en esta materia están contenidos en el capítulo VIII del TLCAN.

## **II. Reforma al marco jurídico antidumping en 1993 y reforma institucional**

### **1. La Ley de Comercio Exterior de 1993**

Durante 1992 y los primeros meses de 1993, en México se llevó a cabo una amplia consulta pública sobre la que se

convertiría en la Ley de Comercio Exterior (LCE); la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en julio de 1993; antes de la aprobación legislativa del TLCAN<sup>25</sup> y de la conclusión de los acuerdos definitivos de la Ronda Uruguay. La anticipación se debió a la urgencia de México de contar con un marco legal en materia de comercio exterior que le diera sustento jurídico a los nuevos procedimientos e instituciones que estaba aplicando y creando desde 1991 en consistencia con su nueva política económica y comercial. El Reglamento de la LCE (RLCE) se publicó en el DOF el 12 de diciembre de 1993.

La nueva legislación introdujo cambios sustanciales al primer marco legal antidumping en México, al marco institucional y al procedimiento administrativo y se incorporaron disposiciones sustantivas de conformidad con lo más avanzado en la materia hasta 1993. Las características particulares del nuevo procedimiento, así como la complejidad de las investigaciones sobre prácticas desleales y medidas de salvaguardia, representaron un reto para la tradición procesal mexicana.

Entre las reformas a las disposiciones jurídicas internas hay que destacar las del tipo OMC-Plus, mismas que surgieron en la negociación del TLCAN, éstas se caracterizaron por tener como objetivo la transparencia de los procedimientos y el derecho equitativo de acceso a información y de defensa de todas las partes interesadas. Entre ellas, sobresalen: (i) las reuniones técnicas de información; (ii) el acceso para los representantes legales acreditados a la información confidencial; (iii) un mecanismo de traslado de todos los documentos presentados a la autoridad competente entre partes interesadas; y (iv) la obligación de documentar e incluir en el expediente admi-

<sup>25</sup> En agosto de 1992 concluyeron las negociaciones del TLCAN. No obstante, antes de que el TLCAN fuera aprobado por las instancias legislativas de los tres países, se llevaron a cabo elecciones presidenciales en Estados Unidos. En dichas elecciones resultó triunfador William Clinton, quien condicionó la aceptación del TLCAN a la conclusión de los temas laboral y ecológico (Acuerdos Paralelos). Fue hasta noviembre de 1993 que se concluyeron los procesos legislativos de aprobación del TLCAN en los tres países.

nistrativo todo tipo de reuniones que celebrara la autoridad, así como las asesorías externas que ésta solicitara en relación con cada procedimiento.

En cuestión de procedimientos, en la LCE y su Reglamento se detalló con bastante precisión la metodología aplicable de conformidad con el Código Antidumping, los avances a la fecha de la Ronda Uruguay, los compromisos de México en el TLCAN y la experiencia adquirida por la nueva área administrativa especializada en antidumping.

En la LCE se eliminó la posibilidad de imponer derechos antidumping al inicio de la investigación<sup>26</sup> y se establecieron 30 días hábiles para la comparecencia de las partes, con posibilidad de prórrogas justificadas. Los nuevos plazos fueron consistentes con los previstos en el CAD y, de esta forma, la duración máxima del procedimiento administrativo se extendió de seis meses a casi un año (260 días hábiles).

También se incluyó la obligación de notificar las resoluciones de la autoridad a todas las partes interesadas el mismo día de su emisión<sup>27</sup> y se aceptó que las comunicaciones entre las autoridades competentes y los particulares se realizaran por cualquier medio directo, de manera personal, a través de correo certificado con acuse de recibo, por mensajería especializada o por medios electrónicos como el facsímil.<sup>28</sup>

En la LCE se formalizaron las visitas de verificación que la nueva práctica administrativa había implementado. Un aspecto innovador de la práctica mexicana fue que, desde 1991, además de realizar verificaciones a los exportadores investigados, se establecieron las verificaciones a productores nacionales o las verificaciones de daño en la totalidad de las inves-

<sup>26</sup> Esta modificación aparece como primer punto en la "lista de México" del TLCAN.

<sup>27</sup> Artículo 53 de la LCE.

<sup>28</sup> La UPCI indica en el primer informe de labores que, gracias a la posibilidad de notificar por vía electrónica, fue posible notificar a más de cien partes interesadas en el caso de aceros multipaís-multiproducto (1993), SECOFI 1997.

tigaciones antidumping realizadas por la autoridad.<sup>29</sup> Las verificaciones de daño tuvieron un doble propósito: hacer del conocimiento de los productores nacionales la seriedad de las nuevas instituciones antidumping en el país, y a los países investigados, que las decisiones de la autoridad serían sustentadas e imparciales.

La LCE incluyó la figura de las Reuniones técnicas de información.<sup>30</sup> De conformidad con lo previsto en la LCE, las partes pueden tener acceso a los detalles no considerados en las resoluciones públicas de la autoridad en cuanto a la metodología utilizada para determinar márgenes de dumping, la existencia de daño, amenaza de daño y sobre su relación causal.<sup>31</sup>

La nueva Ley también incluyó la obligación de realizar audiencias públicas en todos los procedimientos antidumping y de salvaguardias.<sup>32</sup> Las autoridades mexicanas estaban convencidas de que las audiencias públicas introducirían mayor transparencia y objetividad en todos los procedimientos, de ahí que, a pesar de que la obligación en el TLCAN explícitamente se refirió a los temas de salvaguardias, se hizo extensiva

<sup>29</sup> Esta práctica se implementó en muchos de los países que adoptaron mecanismos antidumping en ese período a raíz de la experiencia mexicana. Estas prácticas se transmitieron a diversos países mediante programas de capacitación técnica a funcionarios que la UPCI impartió.

<sup>30</sup> Compromiso de México en el TLCAN.

<sup>31</sup> En años recientes, la existencia de esta obligación en la legislación mexicana se ha convertido en un mero trámite administrativo que no contribuye en la transparencia del procedimiento. En los primeros años de la LCE, la autoridad entregaba a las partes documentos en donde presentaba inclusive la metodología específica de la determinación de daño, mediante cifras aproximadas o números índice para resguardar la confidencialidad de la información. También se entregaban a todas las partes que lo solicitaran, los programas de SAS que las autoridades desarrollaban para el cálculo específico de márgenes de dumping de cada empresa. En la actualidad, únicamente se proporciona la misma información que entrega cada empresa exportadora a sí misma, al resto se le niegan los programas de SAS o las metodologías específicas de daño, argumentando confidencialidad de la información. Las reuniones se limitan a repetir el contenido de las resoluciones preliminares o finales de que se trate.

<sup>32</sup> Artículo 81 de la LCE.

a todos los procedimientos sobre medidas de protección contingente.

En lo referente a derechos antidumping, destaca la modificación sobre la naturaleza de los derechos antidumping.<sup>33</sup> La LCE tipificó a las cuotas compensatorias como aprovechamientos conforme al artículo 3° del Código Fiscal de la Federación. En la Ley Reglamentaria, las cuotas compensatorias eran impuestos, por lo que frecuentemente se impugnaron argumentando inconstitucionalidad.

Otro de los compromisos de reformas derivados de la negociación del TLCAN, fue el de garantizar el acceso a la información confidencial del procedimiento. Este aspecto también tuvo la finalidad de ofrecer mayor transparencia y objetividad al procedimiento al ofrecer a las partes mejores oportunidades de defensa.

La LCE incluyó, por primera vez en la legislación mexicana, un procedimiento específico para establecer medidas de salvaguardia. Puesto que la LCE fue redactada antes de la conclusión de la Ronda Uruguay y no se conocían los acuerdos finales en la materia, la LCE adoptó diversas disposiciones consideradas en los borradores del que sería el Acuerdo de Salvaguardias (ASVG), y otras derivadas de la negociación del TLCAN. Sin embargo, la versión final del ASVG tuvo modificaciones y varias de sus disposiciones finales fueron menos rigurosas que las incluidas en la LCE.

## **2. Reforma Institucional: la Creación de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales**

A finales de 1990, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) presentó al Presidente de la República la iniciativa de crear una área administrativa especializada para atender las solicitudes de protección comercial contingente.

<sup>33</sup> En la legislación mexicana se utiliza el término “cuotas compensatorias” para referirse indistintamente a derechos antidumping o compensatorios.

La justificación de su creación y fortalecimiento fue asegurar un manejo técnico, profesional, no discrecional y disciplinado de estos mecanismos "...para que éstos no interfirieran ni revirtieran la apertura comercial".<sup>34</sup>

En enero de 1991, se creó la primera área especializada en antidumping con nivel de una Dirección General, la Dirección General de Prácticas Comerciales Internacionales (DGPCI).<sup>35</sup> El mandato fue aplicar con todo rigor los instrumentos antidumping en casos justificados, pero evitar al mismo tiempo que el sistema antidumping se convirtiera en la puerta trasera de los esfuerzos de liberalización comercial que México estaba desarrollando.

La DGPCI se fortaleció a través de la contratación de una planta de profesionales prácticamente nueva y con alto perfil académico. La capacitación que se ofreció a los nuevos funcionarios involucrados en las investigaciones fue intensiva. En cuanto se creó la DGPCI, se inició un amplio estudio comparativo de los sistemas antidumping de Estados Unidos y Canadá, países con los que pronto se iniciarían los primeros contactos sobre el tema, en el contexto de una posible negociación comercial trilateral.

La nueva institución estableció compromisos de cooperación con las agencias responsables de administrar los sistemas antidumping en Estados Unidos y Canadá para la capacitación técnica de sus funcionarios, los mismos que asistieron

<sup>34</sup> Entrevista con Dr. Pedro Noyola Garagori, quien sometió el proyecto de creación de un área especializada en instrumentos de protección contingente al Presidente de la República, y quien tuvo a su cargo la elaboración de la nueva LCE. El Dr. Noyola agregó que mantener la protección contingente en un área de bajo perfil, no técnica, discrecional y no profesional representaba un riesgo muy elevado para la apertura, ya que podría constituirse en la puerta de entrada de las fuerzas antiapertura y proteccionistas del país y de los grupos conservadores que existían dentro del mismo gobierno.

<sup>35</sup> Los primeros casos antidumping se tramitaron en el área que tenía a cargo el control de cambios que todavía prevalecía en 1987 en la Dirección de Comercio dentro de la Subsecretaría de Comercio Exterior que era parte de la SECOFI. Entre 1986 y 1990, los procedimientos antidumping fueron atendidos en diferentes áreas que, entre otras actividades, tenían a su cargo la atención de estos procedimientos, en 1990 se creó la Dirección de Cuotas Compensatorias dentro de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de la SECOFI.

en diversas ocasiones a estos países para conocer con detalle los procedimientos y metodologías aplicadas; se estudiaron los modelos europeo y australiano y se iniciaron los trabajos para elaborar un nuevo marco normativo que culminó con la publicación de la LCE y su Reglamento en 1993.

Asimismo, se desplegó una amplia campaña de difusión dirigida a los sectores productivos del país, con el fin de dar a conocer la existencia de los nuevos instrumentos de protección contingente, sin dejar de destacar el rigor analítico y metodológico con el que las nuevas autoridades competentes los aplicarían. El mensaje pretendía lograr credibilidad en las nuevas instituciones, cuya actividad se sustentaba en el alto nivel técnico de sus funcionarios como en la transparencia de los procedimientos.<sup>36</sup> Como parte de este proceso, la SECOFI decidió convocar a los despachos de contadores más importantes del país, para contratar los servicios de uno de ellos, para que éste asistiera a las nuevas autoridades antidumping en las verificaciones in situ para validar la información que se aportara en los procedimientos.

El fortalecimiento institucional en la materia muy pronto se concretaría en 1993 con la creación de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) la que remplazaba a la DGPCI. La UPCI sería la unidad administrativa responsable de determinar, tanto los márgenes de dumping, como la existencia de daño o amenaza de daño y su relación causal, así como de los montos de los derechos antidumping o compensatorios. Su estructura, composición y tamaño difería sustancialmente de cualquier otra área administrativa dentro del gobierno federal en la época. De las 18 personas con las que se creó la DGPCI, pasaron a 120 profesionales altamente especializados. Se eliminaron considerables puestos de personal operativo y de apoyo, y se incrementaron significativamente las direcciones de área. Adicionalmente, se crearon cinco Direcciones Generales Adjuntas: la Técnica Jurídica; la de Investigación de Dumping y Subvenciones; la de Investigación de

<sup>36</sup> SECOFI, 1995. Política VIII Promoción de la competencia del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PROPICE).

Daño y Salvaguardias; la de Contabilidad y Análisis Financiero; y la de Procedimientos Jurídicos Internacionales.

El presupuesto de la UPCI aumentó significativamente y en poco tiempo se constituyó en la unidad administrativa con el mayor número de plazas de elevado nivel, superando en número y presupuesto a cualquier otra área de la Secretaría.

Las funciones de las autoridades competentes se fortalecieron y también se diversificaron. Específicamente se estableció que la UPCI, además de llevar a cabo las investigaciones, fungiría como unidad técnica de consulta; colaboraría en la formulación de proyectos de reformas a la LCE; interpondría en la defensa de las resoluciones emitidas por la SECOFI ante los mecanismos de solución de controversias y ofrecería asistencia técnica y legal a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones por prácticas desleales y medidas de salvaguardia en el extranjero.<sup>37</sup>

La actividad de la nueva institución encargada de la aplicación de un instrumento que era tan desprestigiado por su uso proteccionista en importantes países del mundo, en un período en el que el gobierno de México estaba comprometido con políticas que garantizaran la permanencia de reformas e instituciones a favor de la liberalización comercial y económica del país, fue ambivalente y aparentemente contradictoria. Esto se observa, tanto en los mensajes de los funcionarios, como en programas gubernamentales de la época.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> SECOFI 1997. Informe de Labores UPCI 1991-1996, SECOFI.

<sup>38</sup> Mientras que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se estableció que uno de sus lineamientos fundamentales en materia de comercio exterior era el de “sancionar con todo rigor y eficacia las prácticas desleales de comercio que afectan a nuestros productores”; entre los principales objetivos de la política antidumping del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PROPICE) se advertía la preocupación del gobierno por un conflicto entre la aplicación de medidas de protección contingente y el nuevo modelo de crecimiento del país: “... en el diseño de la política contra prácticas desleales de comercio internacional se deberá considerar que la aplicación de cuotas compensatorias o derechos antidumping puede afectar de manera severa la competitividad del aparato productivo en los próximos años” por el significativo incremento de las investigaciones.



En este contexto, el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PROPICE) refleja claramente la continua preocupación del gobierno por el conflicto entre el mayor uso de los instrumentos antidumping y los objetivos de la política comercial. Uno de los objetivos fundamentales de la apertura económica había sido el de incrementar la competitividad de la planta productiva, por ello, se temía el efecto negativo que la aplicación de derechos antidumping podían tener sobre los bienes de capital e intermedios.

Sin embargo, tal como sucedió en 1991 cuando se decidió que la mejor alternativa sería constituir una institución fuerte que los administrara, el nuevo gobierno optó nuevamente por fortalecer las instituciones y los mecanismos como mejor alternativa o seguro de protección para la apertura comercial.<sup>39</sup> Los principales lineamientos se sintetizan en transparencia procesal y capacidad operativa:

*"Debido a la complejidad inevitable de las investigaciones sobre prácticas desleales, la puntual aplicación de la legislación en esta materia depende especialmente de los recursos de la unidad investigadora. Ello hace necesario estimular la permanencia y especialización de sus cuadros directivos, técnicos y administrativos, así como fortalecer su capacidad de acción." (énfasis añadido).<sup>40</sup>*

### **3. Los intentos de crear una Comisión Nacional de Comercio Exterior**

En 1994, nuevamente, se fortaleció la estructura y funciones de la UPCI con mayores recursos presupuestales. En ese año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) aceptó un presupuesto y una nueva estructura de la UPCI que se apartaba de la normatividad federal en este ámbito. La SHCP aceptó esa excepción, en tanto fuera transitorio y pasaran los procesos electorales, para que ésta se constituyera en un órgano desconcen-

<sup>39</sup> En muchas ocasiones, funcionarios del más alto nivel expresaron que el sistema de defensa comercial era un mal necesario, pero que debía mantenerse bajo estricto control a través de su profesionalización y el desarrollo de sus métodos y normativa.

<sup>40</sup>SECOFI 1995, op. cit.

trado al inicio de la nueva administración. De esta manera se establecieron las condiciones administrativas y presupuestales para poder constituir, en 1995, un órgano desconcentrado que se proponía denominar Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).

La CNCE tendría independencia, presupuesto propio y sus decisiones serían colegiadas. Adicionalmente a las funciones que tenía la UPCI en materia de procedimientos sobre medidas comerciales contingentes,<sup>41</sup> esta Comisión tendría funciones similares a las de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, como son: estudios sobre la competitividad de industrias frente al exterior, monitoreos de productos sensibles a la competencia internacional, estudios sobre impacto económico de los acuerdos comerciales, entre otros.

Con la creación de este organismo, se buscaba asegurar que los procedimientos en contra de prácticas desleales de comercio internacional fueran procesos eminentemente técnicos no sujetos a decisiones políticas.<sup>42</sup> Se consideraba que sólo mediante esta forma institucional y decisiones colegiadas se aseguraría una aplicación puntual, transparente y objetiva de los instrumentos de protección contingente y que sólo así se evitaría un uso proteccionista y discrecional de los mismos. También se pretendía incorporar un servicio civil de carrera y evitar que los recursos humanos altamente especializados corrieran la suerte de los vaivenes políticos característicos de la administración pública federal.

El sector privado respaldaba y promovía la propuesta de creación de una CNCE, pero por razones muy distintas a las

<sup>41</sup> La propuesta era mantener el sistema unificado, es decir, que el mismo organismo realizara tanto la determinación del dumping o las subvenciones y del daño o amenaza de daño a la industria nacional.

<sup>42</sup> La misma UPCI había hecho uso de esta herramienta respondiendo a decisiones políticas. Sin embargo, dado el perfil de sus funcionarios y el compromiso del gobierno con el proceso de apertura comercial y económica del país, el uso discrecional de los instrumentos se realizaba en forma tal que afectara en lo menos posible los objetivos de la apertura (véanse las decisiones de 1993 en los casos del Paquete China y en Acero multipaís-multiproducto en la sección IV de este capítulo).

que sustentaban el proyecto dentro del gobierno federal. La industria nacional consideraba que las decisiones de la UPCI estaban demasiado influidas por la política de apertura y la agenda de negociaciones comerciales internacionales y que por lo tanto, al independizar las decisiones en materia de política comercial contingente de la SECOFI, se aplicarían estas medidas con más frecuencia y en forma más efectiva, beneficiando a la producción nacional.

La crisis desatada con el cambio de gobierno en 1994, la devaluación del peso y los graves problemas en los que se sumergió la economía mexicana en el período cambiaron las prioridades y la CNCE no fue una de ellas. El nuevo secretario de Comercio percibió como un peligro para la consolidación de la apertura comercial fortalecer e independizar del control de la SECOFI, la Secretaría más comprometida con la apertura comercial, las decisiones en materia de protección comercial contingente y se opuso a llevar adelante el proyecto.<sup>43</sup>

### **III. Investigaciones antidumping y de salvaguardias realizadas y sus resultados (1987-2003)**

#### **1. Solicitudes, inicios y tipo de investigaciones**

Entre 1987 y 2003, el gobierno mexicano inició 262 investigaciones. El 92 por ciento de las investigaciones iniciadas han sido por prácticas de dumping; el 7 por ciento por subvenciones y únicamente el 1 por ciento de los casos iniciados hasta diciembre de 2003 han sido investigaciones de salvaguardia<sup>44</sup> (cuadro 3 *infra*). Estos datos sólo consideran los inicios de nuevas investigaciones, no toman en cuenta las resoluciones de inicio de

<sup>43</sup> Esta actitud refleja claramente un margen de discrecionalidad en las decisiones de las autoridades en la materia. Es obvio que ese margen se utilizó a favor de la apertura durante los años de su consolidación, pero también refleja los riesgos del instrumento al poderse usar en sentido contrario. Una historia que ilustra el uso y abuso en el sentido contrario fue el caso de la fructuosa que se ha convertido en la determinación antidumping más impugnada en México.

<sup>44</sup> El apéndice estadístico presenta una lista detallada de todas las investigaciones iniciadas durante este período.

otros procedimientos que están ligados a la investigación original, como son las revisiones de las resoluciones finales o los exámenes de vigencia de derechos antidumping (Sunset Review), entre otros. En cuanto al número de casos, éstos se contabilizan por país-producto siguiendo el criterio de la OMC; es decir; una Resolución de inicio de investigación de varilla corrugada en contra de las importaciones de Brasil y España se contabiliza como dos investigaciones. La única excepción a esta regla es en el caso que denominamos “Paquete China”.

**Cuadro 3: Investigaciones antidumping, antisubvenciones o por salvaguardias en México, 1987- 2003**

Tipo de investigación	Número de investigaciones	Participación en el total de investigaciones	Casos concluidos	Casos concluidos y con medidas vigentes en 2002	Participación % de casos concluidos con medidas vigentes
Dumping	240	91,6%	216	74	34,26%
Subvenciones	19	7,2%	18	7	38,89%
Salvaguardias	3	1,1%	3	1	33,33%
Total	262	100,00%	237	82	34,18%

Fuente: UPCI y datos de 2003 del DOF.

De acuerdo con la información disponible, el 73 por ciento de las solicitudes presentadas son aceptadas por la autoridad competente.<sup>45</sup> En el 86 por ciento de las investigaciones iniciadas se establecen derechos provisionales y el 58 por ciento de los casos concluyen con derechos antidumping o compensatorios. Este indicador parece haber aumentado con el tiempo, ya que en el período 1987-1995, sólo el 46 por ciento de las investigaciones concluyeron con derechos antidumping o compensatorios.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Este porcentaje se obtuvo del período de 1992 a 2002 que es cuando se registran estadísticas de desechamientos. Antes de esa fecha, no se daban a conocer las solicitudes que la autoridad desechaba por incumplimiento de requisitos formales o improcedencia del caso más que al interesado.

<sup>46</sup> Miranda (1995), pág 195.

La última columna del cuadro 3 *supra*, muestra que, en 2002, el 34 por ciento de las investigaciones concluidas tenían derechos antidumping o compensatorios. Esta reducción con respecto a los casos que concluyen con derechos, 58 por ciento, se explica porque mediante las revisiones anuales administrativas o los exámenes de supresión de derechos (Sunset Review) se han eliminado derechos. Por la edad del sistema, gran parte de su actividad actual está concentrada en procedimientos distintos a investigaciones nuevas como se muestra en las estadísticas de resoluciones de la UPCI (dos últimas columnas del cuadro 4).

**Cuadro 4: Resoluciones por prácticas desleales y salvaguardias, 1987-2002**

Año	Desechamientos	Inicio de investigaciones	Procedimientos especiales <sup>1</sup>	Otros <sup>2</sup>
1987	Nd	18	...	...
1988	Nd	11	...	...
1989	Nd	7	...	...
1990	Nd	12	...	...
1991	Nd	9	...	...
1992	8	26	...	...
1993	12	83	...	...
1994	16	26	...	...
1995	2	4	8	1
1996	6	4	16	5
1997	5	7	7	1
1998	0	11	6	16
1999	10	11	4	13
2000	5	5	10	22
2001	7	5	13	16
2002	0	12	10	9
2003	Nd	11	Nd	Nd
Total	71	262	74	83

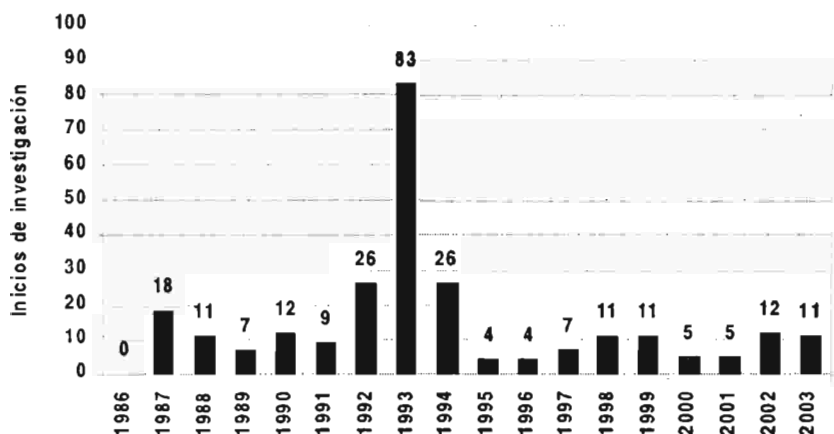
<sup>1</sup> Cobertura de producto, extensión de beneficios, nuevos exportadores y anti-elusión.

<sup>2</sup> Precios de referencia, eliminación de cuota, y examen de cuota.

Fuente: Informe Anual de Labores 2002, UPCI y DOF.

El 55 por ciento de los inicios de investigación en México se concentraron en sólo cuatro años, de 1991 a 1994, años en los que paralelamente se registraban los procesos más intensos de negociaciones comerciales y una profunda reforma económica. En esos años, México pasó a formar parte de los cinco países más activos en el uso de instrumentos antidumping en el mundo, junto con Estados Unidos, Australia, Canadá y la Unión Europea.

Gráfica 1: Inicios de investigación en México, 1987-2003



Fuente: 1986-2002, UPCI; 2003, DOF.

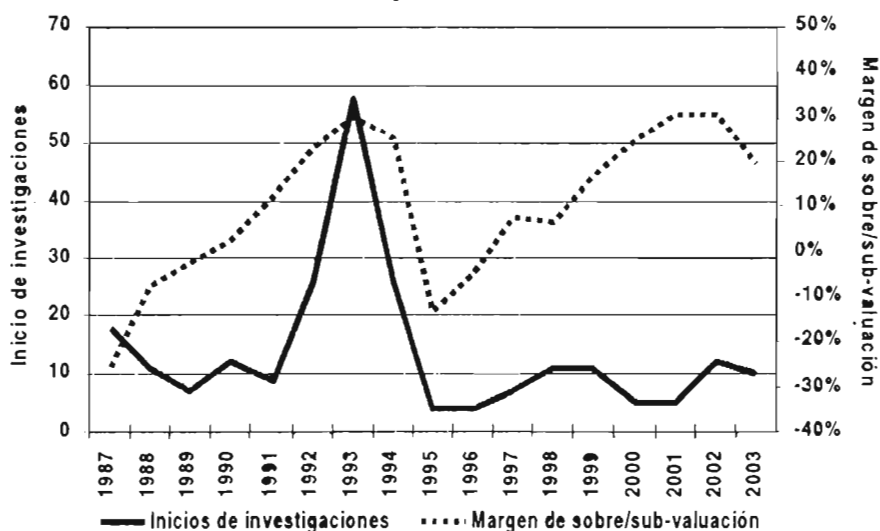
La gráfica 1 muestra que la actividad antidumping en 1993 alcanzó un número sin precedentes, mismo que no se ha vuelto a observar en el país. De los 83 inicios registrados ese año, el 53 por ciento correspondió a dos grupos o paquetes de investigaciones: el primero, de investigaciones en contra de las importaciones de productos de origen chino “Paquete China”; y el segundo a investigaciones en contra de productos siderúrgicos de diversos países “Casos de Acero multipaíses-multiproducto”.

Entre 1992 y 1993, la presión sobre el gobierno de México de sectores que estaban siendo significativamente afectados por la apertura comercial llegó a niveles tales que empezó a poner en grave riesgo la credibilidad en las nuevas institucio-

nes de defensa comercial, y hacía más difícil mantener los consensos nacionales alcanzados para la conclusión y aprobación del TLCAN, otras negociaciones internacionales y varias reformas económicas que se encontraban en proceso.

La UPCI explica en su primer informe de actividades que el comportamiento de la economía influyó directamente en la evolución y desarrollo del sistema. “Los años más activos fueron aquellos en los que la reducción del tipo de cambio real del peso y el crecimiento económico dieron origen a un aumento en el volumen importado de mercancía”.<sup>47</sup> La gráfica 2 muestra dos series: una representa el comportamiento del número de inicios de investigación y la otra los márgenes de sobre o subvaluación del peso mexicano.

**Gráfica 2: Inicios de investigaciones y márgenes de sobre/sub-valoración del tipo de cambio en México, 1987-1997**



Fuente: Márgenes de sub o sobre valuación estimados con información de Banco de México usando base 1989-1990 y Paridad del Poder de Compra (PPP); inicios de investigación 1987-1997, UPCI.

<sup>47</sup> SECOFI, (1997). Informe de Labores de la UPCI, pág. 19.

Aunque, a través de la gráfica anterior, la actividad antidumping en México entre 1991 y 1997 parecería explicarse en buena medida por el comportamiento del tipo de cambio real del peso, existieron otros fenómenos y eventos político-económicos en el país que también contribuyeron a la expansión de la actividad.

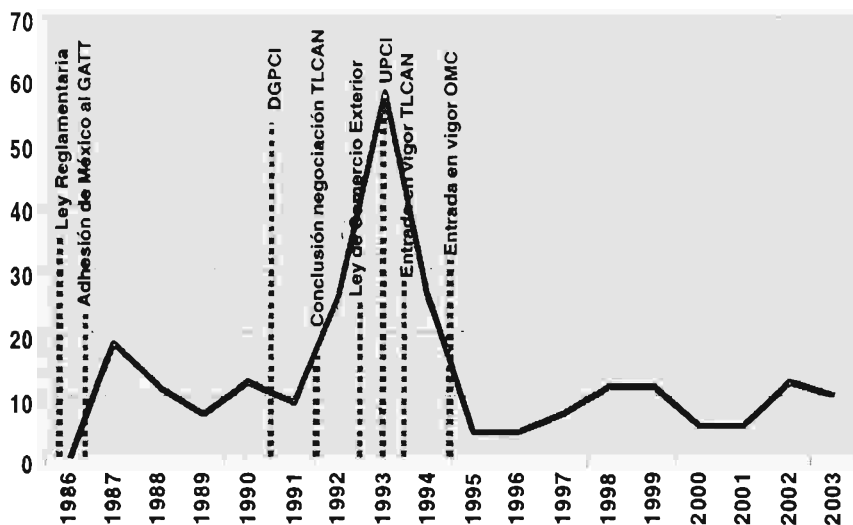
Reportes de la SECOFI y el PROPICE<sup>48</sup> explican que el incremento de investigaciones antidumping obedeció al efecto de otros fenómenos económicos que concurrieron al mismo tiempo que se profundizaba la apertura comercial en México, entre ellos: las fluctuaciones de los mercados internacionales de ciertos bienes, períodos de recesión en las economías industrializadas y otros fenómenos que marcaron la reestructuración del comercio mundial y que obligaron a algunos países a buscar nuevos mercados de exportación y a competir en ellos en condiciones desleales de comercio.<sup>49</sup> La gráfica 3 ilustra cómo concurrieron simultáneamente diversos fenómenos económicos y políticos trascendentes en la vida económica de México en el período de mayor actividad antidumping.

<sup>48</sup> El PROPICE establece tres factores determinantes de la actividad antidumping en México en el período 1991-1994: (i) el efecto del ciclo económico internacional sobre los mercados de materias primas y la generalización en estas industrias de exportaciones de saldos a precios muy bajos durante la fase recesiva del ciclo económico internacional que duró de 1990 a 1993; (ii) la presencia creciente de los países socialistas en el comercio internacional; (iii) la reducción prácticamente ininterrumpida de 1988 hasta el final de 1993 en el tipo de cambio real al reducir la competitividad de la producción nacional e incrementar los incentivos para importar.

<sup>49</sup> SECOFI (1997). Informe de Labores de la UPCI, pág. 19.



Gráfica 3: Inicios de investigación en México, 1987-2003



Fuente: 1987-1992 v 1994-2002. UPCI: 1986, 1993, 2003. DOF.

## 2. Distribución de investigaciones por país y sector

México ha iniciado investigaciones en contra de 49 países.<sup>50</sup> Tres países concentran el 54 por ciento de las investigaciones. El primer lugar lo ocupa Estados Unidos con una participación del 27 por ciento en el total de casos iniciados; le sigue China con el 18,3 por ciento y después Brasil con el 10 por ciento (cuadro 5 *infra*). Esta relación se modifica al analizar los principales países afectados por derechos antidumping o compensatorios. Hasta 2003, sólo se mantenían derechos en contra de productos de 10 países. El país con mayor número de derechos es China con el 34,2 por ciento del total de derechos impuestos; le sigue Estados Unidos con el 28 por ciento y después Corea del Sur y Rusia con el 8,1 y 6,3 por ciento, respectivamente.

<sup>50</sup> Véase el cuadro 12 en la sección de conclusiones del capítulo.

Cuadro 5: Investigaciones iniciadas y derechos antidumping y compensatorios por país, 1987-2002

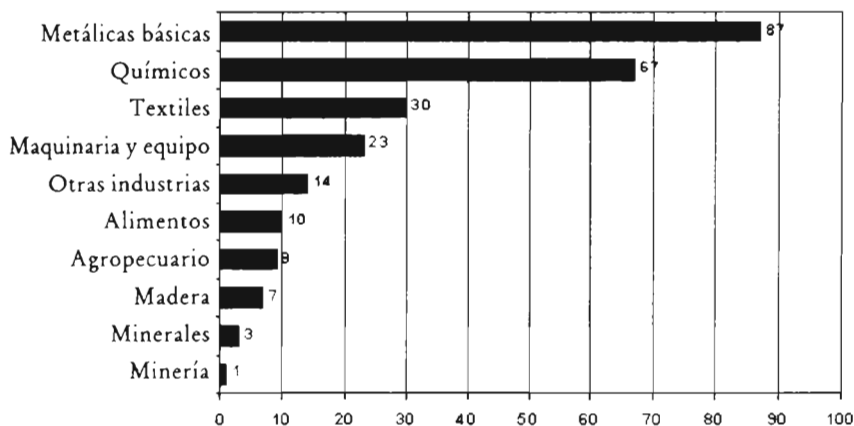
#	País	Número de investigaciones	Participación en el total de investigaciones	Número de derechos vigentes en 2002	Participación % de derechos con respecto al número de investigaciones
1	Estados Unidos	68	27,09%	13	19,12%
2	China	46	18,33%	36	78,26%
3	Brasil	25	9,96%	4	16,00%
4	Venezuela	10	3,98%	1	10,00%
5	Corea del Sur	9	3,59%	2	22,22%
6	Alemania	7	2,79%		
7	Rusia	6	2,39%	5	83,33%
8	España	7	2,79%		
9	Taiwán	6	2,39%	2	33,33%
10	Ucrania	6	2,39%	3	50,00%
11	Canadá	5	1,99%		
12	Unión Europea	4	1,59%	2	50,00%
13	Colombia	4	1,59%	1	25,00%
14	Japón	3	1,20%	1	33,33%
15	Indonesia	2	0,80%	1	50,00%
	Otros países	43	18,40%	8	18,60%
	Total	251	100	79	31,47%

Fuente: Elaboración con datos del Informe de Labores de la UPCI, 2002.

Un dato interesante es el número de derechos vigentes en relación con las investigaciones concluidas de cada país. En ese caso, a pesar de que el mayor número de investigaciones iniciadas es en contra de productos de origen estadounidense, sólo el 19 por ciento de los casos concluidos de ese país tienen derechos vigentes. En contraste, se observa que el porcentaje de derechos vigentes con respecto a las investigaciones concluidas de China y Rusia es de 78 y 83 por ciento respectivamente (cuadro 5 *supra*). Esta diferencia también es resultado de los diferentes estándares que la UPCI aplica a países con economías de mercado o de no mercado.

En cuanto a las investigaciones por tipo de bien, éstas siguen patrones muy definidos a nivel internacional. En primer lugar, se encuentran productos siderúrgicos; en segundo, productos químicos y tercero textiles y prendas de vestir (gráfica 4).

**Gráfica 4: Investigaciones por sector, 1987-2002**



Fuente: Elaboración propia con datos de Informe de Labores UPC, 2002. .

El cuadro 6 muestra la distribución de investigaciones por tipo de bien. Los productos con mayor número de investigaciones iniciadas son los bienes de tipo intermedio, con el 74 por ciento; le siguen los de consumo con el 22 por ciento y 8 por ciento han sido investigaciones sobre bienes de capital. Por

el número de derechos vigentes, el tipo de productos más afectados son también los productos intermedios.

**Cuadro 6: Investigaciones y cuotas por destino del bien**

	Número de investigaciones	Participación en el total de investigaciones	Número de derechos vigentes	Participación de derechos vigentes con respecto al total de investigaciones
Bienes de consumo	56	22,31%	14	25,00%
Bienes intermedios	187	74,50%	63	33,69%
Bienes de capital	8	3,19%	2	25,00%
Total	251	100,00%	79	31,47%

Fuente: Informe Anual de Labores de la UPCI, 2002 y Resoluciones del DOF 2003.

La composición del número de investigaciones por tipo de bien ha cambiado en el tiempo. Entre 1987 y 1992, el 95 por ciento de las investigaciones se refirieron a insumos industriales.<sup>51</sup> De ahí que se advertía la importancia de realizar las investigaciones antidumping con gran objetividad, ya que los derechos podrían afectar la competitividad de otras industrias nacionales usuarias de los productos en cuestión.

Esta preocupación llevó a la UPCI a crear nuevas figuras en la práctica administrativa, que permitieran mitigar el efecto de los derechos antidumping sobre ciertas industrias usuarias, o evitar un impacto desproporcionado en el consumidor. Tema que se aborda en el Apartado IV de este capítulo.

### **3. La práctica inexistencia de casos de salvaguardia**

A la fecha, la UPCI sólo ha realizado tres investigaciones de salvaguardias y únicamente ha aplicado medidas de salvaguardia (bilaterales) en una ocasión. Por mucho tiempo, algunos estudiosos del tema vieron con sospecha la inexistencia de investigaciones de salvaguardia en México, y suponían que

<sup>51</sup> Reyes de la Torre (1995), pág. 389.

el gobierno mexicano estaba resolviendo casos que en realidad, se trataban de salvaguardias con medidas antidumping.

Las autoridades mexicanas se opusieron sistemáticamente a aceptar solicitudes de salvaguardia por las distorsiones que las medidas podrían causar en el aparato productivo y sobre todo por el costo de las compensaciones que México tendría que pagar a los socios comerciales.

En el informe de labores de la UPCI, 1991-1996, se indica que han existido diversas consultas en materia de salvaguardias pero en sólo tres casos: productos porcícolas, calzado y harina de pescado fueron solicitudes expresas de investigación. El informe agrega que muchos de los casos de salvaguardias presentados "...se han solucionado mediante otro tipo de medidas".<sup>52</sup>

En 1993, la Comisión Nacional de Porcicultura (CNP) presentó la primera solicitud formal de medidas de salvaguardia. La solicitud fue desechada por falta de elementos probatorios. En 1994, la Cámara Nacional de la Industria del Calzado, las Cámaras de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato y la del Estado de Jalisco presentaron la segunda solicitud formal de medidas de salvaguardia sobre las importaciones de todos los tipos de calzado, con excepción de las partes y piezas que no se producían en México, originarias y procedentes de todos los países, excepto Estados Unidos y Canadá. La solicitud también fue desechada por no acreditar el cumplimiento de los principales supuestos sustantivos previstos en la LCE.

En noviembre de ese mismo año, se inició la primera investigación de salvaguardias en México. Se trató de una salvaguardia bilateral al amparo del Acuerdo comercial México-Chile en contra de las importaciones de harina de pescado. La investigación fue de oficio y se inició un mes después de que concluyó la investigación antidumping en contra del mismo producto, en la cual no se establecieron derechos antidumping, a pesar de que se determinó la existencia de márgenes de dum-

<sup>52</sup> SECOFI (1997), Informe de labores de la UPCI, 1991-1996, pág. 93.

ping y de un daño grave en la industria nacional. No obstante, se concluyó que no existía un vínculo causal entre ambos.

La decisión de iniciar de oficio la salvaguardia estuvo fuertemente influida por las circunstancias políticas del momento y era casi un hecho que la autoridad mexicana establecería medidas de salvaguardia; inclusive ya se había iniciado el proceso de consultas con las autoridades chilenas y se habían acordado preliminarmente los términos de la medida y de la compensación. Esta decisión cambió radicalmente al estallar la crisis de 1994, que con una devaluación del 50 por ciento del peso con respecto al dólar americano provocó que las condiciones del mercado se modificaron de tal forma que las importaciones al país se contrajeron sustancialmente por su encarecimiento relativo, lo que hizo innecesaria la imposición de medidas de salvaguardia.

Fue hasta 2002 que la UPCI aceptó e inició el segundo y tercer caso de salvaguardias. El primero de ellos fue una solicitud de medidas globales a productos de madera, y el segundo fue una solicitud de medidas bilaterales a las importaciones de pierna y muslo de pollo de origen estadounidense. Este caso se realizó al amparo del capítulo VIII del TLCAN y concluyó con la elevación de aranceles y un cupo libre de importaciones para la frontera. Las medidas establecidas y la compensación fueron aceptadas por las industrias avícolas de ambos países prácticamente desde antes de iniciar la investigación y fueron los sectores privados los que empujaron el procedimiento con sus respectivos gobiernos. En el caso de la madera, a agosto de 2004 no se ha emitido una resolución final.

#### **IV. Lecciones: estudios de caso**

Después de analizar la historia del sistema antidumping a través de sus casos, sus instituciones y su marco jurídico, decidimos presentar en este apartado grupos de casos que sustentan aspectos relevantes o distintivos más amplios o globales del sistema de protección comercial contingente en México. Hasta 2003 se habían iniciado 262 investigaciones nuevas país-producto,

sin contar los procedimientos de revisión, cobertura de producto, exámenes quinquenales, entre otros. En este historial existe una gama amplia de casos de los cuales se pueden extraer lecciones de gran interés para muchos sectores y países.

## **1. El Paquete China y los casos acero multipaís-multiproducto**

Los casos que identificamos como Paquete China y Acero multipaís-multiproducto son dos casos ilustrativos de la historia de los mecanismos de protección contingente en México. Estos casos están indisolublemente ligados a la profundización de la liberalización comercial de México y son una clara muestra del papel que pueden jugar estos mecanismos en el apoyo y sostenimiento de los procesos de apertura en países como México.

Entre 1992 y 1993, el gobierno de México sufrió una presión importante por parte de sectores que estaban siendo significativamente afectados por la apertura comercial. Esta presión fue especialmente importante por parte de la industria siderúrgica mexicana y de otros sectores como los del calzado, textiles, prendas de vestir y juguetes, entre otros, y empezó a poner en grave riesgo la credibilidad en las nuevas instituciones de defensa comercial.

Por un lado, la industria siderúrgica presentó un grupo de solicitudes de investigación antidumping que cubrían prácticamente todos los productos de acero básicos y en contra de prácticamente todas las fuentes de abasto internacionales. El efecto de los posibles derechos antidumping sería gravemente lesivo para las principales industrias manufactureras del país y para la competitividad de las exportaciones mexicanas, lo que revertiría muchos de los beneficios logrados de la apertura hasta entonces.

La autoridad pospuso las decisiones de iniciar y posteriormente de establecer derechos preliminares y finales en los casos de acero, que desde los primeros meses de 1993 se empezaron a preparar, pero tuvo que tomar medidas inmediatas de protección contingente sobre otros sectores de bienes finales que

también estaban ejerciendo una fuerte presión en contra del gobierno por lo que consideraban una política de liberalización a ultranza y la ineficacia de los nuevos instrumentos de defensa comercial. El cuestionamiento de ambos aspectos, clave en el nuevo modelo modernizador, se extendía peligrosamente en el país.

Una de las respuestas del gobierno de México fue un paquete de inicios de investigaciones antidumping de oficio en contra de productos de origen chino, en los cuales se establecieron elevados derechos antidumping desde la publicación de inicio, al amparo de la Ley Reglamentaria, dos meses antes de publicarse la nueva LCE. Los derechos preliminares cubrieron cerca de 3.000 fracciones arancelarias.

**Cuadro 7: El "Paquete China" y otros casos en contra de productos chinos durante 1993**

#	Producto	País	Fecha de inicio	Fecha de resolución final	Cuota compensatoria al inicio	Cuota compensatoria final
1	Juguetes*	China	14-abr-93	25-nov-94	351%	351%
2	Calzado*	China	15-abr-93	30-dic-03	1,105%	1,105%
3	Herramientas*	China	15-abr-93	11-nov-94	312%	312%
4	Prendas de Vestir*	China	15-abr-93	18-oct-94	533%	533%
5	Productos Químicos*	China	15-abr-93	18-oct-94	673%	209%
6	Textiles*	China	15-abr-93	18-oct-94	501%	501%
7	Máquinas y aparatos, eléctricos*	China	15-abr-93	18-nov-94	129%	129%
8	Bicicletas	China	15-abr-93	22-sep-94	594%	279%
9	Lápices	China	09-ago-93	18-oct-94	451%	451%
10	Válvulas	China	01-nov-93	18-oct-94	0	105%
11	Alfilalápices	China	19-nov-93	18-oct-94	0	145%
12	Maletas y bolsas	China	29-nov-93	25-nov-94	0	0

\* Casos del paquete China.

Fuente: Elaboración propia con datos del World Trade Atlas y diversos DOF.

El impacto de las investigaciones y de los elevados derechos antidumping en contra de productos chinos fue importante en términos políticos. Sin embargo, el impacto comercial fue cuidadosamente calculado. México no violó ningún compromiso comercial internacional al tratarse de productos



de un país no miembro de la OMC. Adicionalmente, la mayor parte de los derechos antidumping se establecieron a bienes de consumo final, evitando con ello afectar la competitividad de las exportaciones mexicanas.

El cuadro 8 *infra* ilustra con los casos de acero multipaís-multiproducto, presentados el mismo año de la publicación del Paquete China, algunos aspectos de la conducta ambivalente y aparentemente contradictoria del Gobierno Federal en materia de protección comercial contingente. A diferencia de los casos en contra de China, en estos casos no se establecieron derechos al inicio de la investigación; diversos países quedaron excluidos de la cobertura de los derechos; la conclusión de la mayoría de las investigaciones fue hasta diciembre de 1995; son los casos que en su conjunto han tardado más tiempo en resolverse en la historia de procedimientos antidumping en México. Adicionalmente, con el fin de mitigar el efecto negativo que podrían tener los derechos antidumping sobre ciertas industrias usuarias del acero, se creó el certificado de uso final, instrumento que permitiría la importación de ciertos productos sin el pago de derechos cuando se destinaran a ciertos usos finales.

Es importante mencionar que, en 1993, como otra respuesta del gobierno federal a la presión de diversos sectores sobre el nuevo sistema de defensa comercial, se creó el Consejo Consultivo de Prácticas Comerciales Internacionales (CCPCI), órgano de consulta y opinión técnica del sector privado, conformado por representantes de los principales sectores usuarios de los nuevos instrumentos de protección comercial contingente. De esta forma, el secretario de Comercio obligó al grupo de empresarios inconformes a reunirse una vez al mes con la Secretaría y los directivos de la UPCI para discutir los problemas técnico-metodológicos de la aplicación de los instrumentos antidumping y escuchar sus propuestas de solución.

Se estableció que la participación en este foro sería a título personal de expertos en el tema o de representantes de empresas que tenían investigaciones en la UPCI, y se acordó prohibir el cabildeo. De esta manera, el gobierno federal lo-

Cuadro 8: El paquete de Acero multipaís-multiproducto, 1992-1993

#	Producto	País	Fecha de inicio	Fecha de resolución final	Derecho antidumping al inicio	Derecho antidumping final
1	Aceros planos recubiertos	E.U.A.	30-Jun-93	11-Nov-94	No	No
2	Lámina rolada en caliente	Alemania	27-Oct-93	30-Dic-95	No	No
3	Lámina rolada en caliente	Brasil	27-Oct-93	30-Dic-95	No	31.41%
4	Lámina rolada en caliente	Canadá	27-Oct-93	30-Dic-95	No	45.86%
5	Lámina rolada en caliente	Corea del Sur	27-Oct-93	30-Dic-95	No	No
6	Lámina rolada en caliente	Países Bajos	27-Oct-93	30-Dic-95	No	56.54%
7	Lámina rolada en caliente	Venezuela	27-Oct-93	30-Dic-95	No	80.95%
8	Lámina rolada en frío	Alemania	28-Oct-93	27-Dic-95	No	185.76%
9	Lámina rolada en frío	Australia	28-Oct-93	27-Dic-95	No	No
10	Lámina rolada en frío	Canadá	28-Oct-93	27-Dic-95	No	No
11	Lámina rolada en frío	Corea del Sur	28-Oct-93	27-Dic-95	No	No
12	Lámina rolada en frío	Brasil	28-Oct-93	27-Dic-95	No	31.57%
13	Lámina rolada en frío	E.U.A.	28-Oct-93	27-Dic-95	No	No
14	Lámina rolada en frío	Venezuela	28-Oct-93	27-Dic-95	No	55.75%
15	Placa en hoja	Brasil	27-Oct-93	29-Dic-95	No	37.32%
16	Placa en hoja	Canadá	27-Oct-93	29-Dic-95	No	No
17	Placa en hoja	E.U.A.	27-Oct-93	29-Dic-95	No	No
18	Placa de Acero en rollo	Brasil	28-Oct-93	28-Dic-95	No	23.95%
19	Placa de Acero en rollo	Canadá	28-Oct-93	28-Dic-95	No	31.08%
20	Placa de Acero en rollo	Corea	28-Oct-93	28-Dic-95	No	No
21	Placa de Acero en rollo	E.U.A.	28-Oct-93	28-Dic-95	No	No
22	Placa de Acero en rollo	Sudáfrica	28-Oct-93	28-Dic-95	No	No
23	Placa de Acero en rollo	Venezuela	28-Oct-93	28-Dic-95	No	84.05%
24	Varilla corrugada	Brasil	29-Nov-93	11-Ago-95	No	57.69%
25	Varilla corrugada	España	29-Oct-93	10-Oct-94	No	No

Fuente: Elaboración propia con datos del Acuerdo sobre cuotas compensatorias 2002, Informe anual 2002 de la UPCI, Resoluciones correspondientes publicadas en el DOF.

gró canalizar la inconformidad y encontró un mecanismo para sensibilizar mutuamente a empresarios y autoridades sobre la problemática enfrentada por ambas partes en la aplicación de estos procedimientos.<sup>53</sup>

## **2. Mecanismos para mitigar los efectos negativos de los derechos antidumping**

En esta sección se presentan casos en los que la UPCI aplicó diversos mecanismos para mitigar el impacto de los derechos antidumping que se establecieron entre 1991-1996, elemento distintivo de la práctica administrativa de la UPCI en ese período.

### ***A. Derecho inferior al margen o Lesser Duty Rule (LDR)***

Diversas disposiciones contenidas en los ordenamientos legales aplicables facultan a la autoridad investigadora a establecer derechos antidumping o compensatorios inferiores a los márgenes encontrados si son suficientes para eliminar el daño o la amenaza de daño causados por las importaciones.

En 1991, la UPCI intentó desarrollar una metodología que permitiera discernir, con todo detalle, el efecto del dumping del efecto de otros factores sobre una industria, para poder aplicar derechos antidumping inferiores a los márgenes de dumping encontrados. La Comunidad Europea aplicaba derechos inferiores en forma regular en sus investigaciones; sin embargo, su metodología no convencía a las autoridades de la UPCI debido a que su aplicación en esa época en México podría resultar proteccionista en ciertos sectores que todavía enfrentaban elevados aranceles, ya que se sustentaba en los precios de los productores nacionales. Es por ello que la UPCI, inició el desarrollo de una metodología diferente. Ésta fue aplicada por primera vez en 1991 en el caso de Diyodo hidroxiquinoleína.

<sup>53</sup> Posteriormente, la creación del CCPCI se formalizó en agosto de 1994 con la publicación en el DOF del Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Prácticas Comerciales Internacionales y se establece sus funciones.

Cuadro 9: Casos en los que se aplicó un derecho inferior al margen de dumping, 1991-1996

Fecha de la Resolución final	Producto	País	Margen de dumping final	Cuota menor al margen
17-Oct-91	Diyodohidroxiquinoleína	India	15.56 dls/kg*/	4.09 dls/kg
27-Nov-92	Conectores telefónicos	Estados Unidos	35,34 dls/kg	4,59 dls/kg
8-Dic-92	Tripolifosfato	España	50 %	36 %
23-Dic-93	Peróxido de hidrógeno	Estados Unidos	72%	34.5%
27-May-96	Acido sulfúrico	Japón	2,484 %	91,10 %**/

\*/ En la resolución preliminar se estableció un derecho de 12,34 usd/kg igual al margen de dumping.

\*\*/En la resolución preliminar se aplicó un derecho inferior al margen de 166,67 por ciento.

Fuente: Elaboración propia con datos de las resoluciones correspondientes publicadas en el DOF.

#### (a) El caso de Diyodohidroxiquinoleína

El caso de Diyodohidroxiquinoleína es interesante por tres aspectos: (i) fue el primer caso en el que la autoridad mexicana aplicó un derecho inferior al margen de dumping; (ii) en la resolución se revelan explícitamente las preocupaciones de las nuevas autoridades y su filosofía en cuanto a la administración de los mecanismos de protección contingente en el contexto de la consolidación y profundización de la apertura comercial de México; y (iii) por primera vez se aplicó una metodología diferente a la aplicada hasta 1991 en los pocos sistemas antidumping en el mundo que establecían derechos inferiores al margen de dumping.

En la resolución final de la investigación, la autoridad manifestó que, a su juicio:

*"... el margen de dumping es excesivo para tomarlo como referencia, ya que en tal caso se propiciaría la prohibición a la importación de la mercancía objeto de la investigación, la concentración del mercado y las prácticas monopólicas, en detrimento de la libre concurrencia"* (énfasis añadido)<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Resultando número II de la Resolución definitiva sobre la importa-

La decisión de reducir el monto del derecho antidumping definitivo fue adoptada por la autoridad competente sin que mediara solicitud por parte de los importadores comparecientes ni por los exportadores del producto, quienes no comparecieron en la investigación. Tal decisión también fue independiente de los resultados que se obtuvieron en la determinación de daño en donde se encontró un importante deterioro de la industria.<sup>55</sup>

La decisión de aplicar la LDR se sustentó en el análisis de la estructura del mercado internacional del producto en cuestión, y de la posible concentración y el poder de mercado que la autoridad competente concluyó adquiriría el fabricante mexicano si se establecían derechos iguales al margen calculado. De acuerdo con la información analizada, la Diyodohidroxiquinoleína constituía un ingrediente activo para la fabricación de un medicamento en contra de la amibas, el cual se fabricaba únicamente en tres países en el mundo: México, la India y Alemania. Adicionalmente, la empresa solicitante mexicana mantenía una vinculación con los fabricantes y exportadores del producto de origen alemán. Al establecer derechos antidumping preliminares al producto importado de la India, las importaciones de este origen cayeron a cero, por lo que la única opción de abasto alternativa sería Alemania, a través de la empresa vinculada con la empresa solicitante, lo que en opinión de la autoridad le confería un poder sustancial de mercado a la empresa mexicana solicitante y, con ello, sobre los precios.

Con estos elementos, la autoridad analizó los precios observados del producto investigado en México antes de que ocurriera la importante penetración del producto procedente de la India, estos precios eran equivalentes al del producto

---

ción de diyodohidroxiquinoleína; mercancía comprendida en la fracción arancelaria 2933.40.01 de la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, proveniente de la República de la India publicada en el DOF el 17 de octubre de 1991 (Resolución Definitiva de Diyodo).

<sup>55</sup> Resolución definitiva de Diyodo.

alemán. La autoridad llegó a la conclusión de que el diferencial de precios del producto mexicano con respecto a los precios del producto de la India podría corregirse con un derecho inferior al margen de 4,09 usd/kg en lugar de 15,56 usd/kg, lo que eliminaría el daño a la industria y, a su vez, evitaría que los fabricantes nacionales y alemanes vinculados entre sí elevaran los precios a niveles superiores a los precios leales o precios competitivos de mercado.<sup>56</sup>

Este caso dio origen a una novedosa metodología<sup>57</sup> que no sólo permitiría a las autoridades antidumping mexicanas establecer derechos antidumping inferiores a los márgenes de dumping, sino que inclusive podría representar una metodología para determinar la existencia de causalidad. Aspecto clave para marcar la frontera entre el uso proteccionista o no de los instrumentos antidumping.

*(b) Los casos de conectores, tripolifosfato y peróxido de hidrógeno*

En los tres casos posteriores a Diyodo en los que se aplicó la I.D.R, se aplicó la metodología del enfoque unitario de precios internacionales desarrollado a partir del caso de Diyodo. El elemento más importante de este enfoque era encontrar un precio leal o no distorsionado relevante en el mercado mexicano, sobre la base del cual se determinaba una especie de “margen de daño” vía precios y sobre esta base en ello se ajustaba el derecho antidumping. Un aspecto característico de los casos de conectores, tripolifosfato y peróxido de hidrógeno fue la importante concentración de mercado de la industria nacional, 100, 77 y 100 por ciento respectivamente.

<sup>56</sup> “...la Secretaría considera que el monto de una cuota compensatoria definitiva de 4.09 usd es suficiente para desalentar la importación de mercancías que ingresan al territorio nacional en condiciones de prácticas desleales y para eliminar el daño causado a la producción nacional, lo que garantiza la libre competencia sobre precios competitivos”. Resultando IV de la Resolución definitiva de Diyodo.

<sup>57</sup> Enfoque unitario de precios internacionales.

En la resolución de conectores telefónicos<sup>58</sup> la autoridad antidumping mexicana concluyó que los precios resultantes al imponer un derecho igual al margen de dumping “...excederían los niveles más altos registrados históricamente y que serían incluso superiores a los observados en situación de monopolio”<sup>59</sup>, por lo que determinó que el monto del derecho antidumping definitivo debía ser inferior al margen de dumping, debido a que el monto de la nueva cuota era suficiente “...para eliminar el daño que fue provocado directamente por la práctica desleal.”<sup>60</sup>

En el caso de conectores, se examinó la evolución de los precios de la empresa solicitante, se determinó que antes de que existiera competencia a precios dumping en el mercado mexicano ya se había registrado una reducción en los precios internos, por lo que la autoridad concluyó que “...dicho abatimiento de precios no puede ser atribuible a las prácticas de dumping”;<sup>61</sup> la otra parte de la compresión de precios fue atribuida a los precios dumping de las importadoras y, por lo tanto, el derecho se fijó en función de esa parte de la reducción de precios observada.

En el caso de tripolifosfato, la autoridad mexicana menciona que utilizó una referencia de precio internacional para determinar el derecho inferior al margen de dumping. Específicamente se indica que “...no se puede atribuir a todo el margen de dumping el daño causado a la industria nacional, toda vez que el precio máximo al que podría aspirar factible-

<sup>58</sup> Resolución definitiva sobre la importación de conectores para empalmes de cables telefónicos; mercancía comprendida en la fracción arancelaria 8536.90.23 de la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originaria de los Estados Unidos de América, DOF, 27 de noviembre de 1992 (Resolución definitiva de conectores o Resolución de conectores telefónicos).

<sup>59</sup> Se calificaron como precios de monopolio los precios que existían cuando la empresa denunciante era la única oferente en el mercado mexicano, Párrafo 44 de la Resolución definitiva de conectores. Suponemos que la autoridad se refería a la época en la que el mercado se encontraba cerrado.

<sup>60</sup> Párrafo 44, Resolución definitiva de conectores.

<sup>61</sup> Párrafo 50, *ibid.*

mente la industria nacional sería el del producto estadounidense puesto en los Estados Unidos Mexicanos”<sup>62</sup>

En el caso de peróxido de hidrógeno la autoridad también aplicó el enfoque unitario de precios internacionales; en este caso consideró que un derecho igual al margen de dumping encontrado “...implicaría una sobreprotección a la industria nacional al llevar los precios de importación a un nivel superior al necesario para evitar la compresión de los precios nacionales”<sup>63</sup>. De esta manera el precio internacional no distorsionado adoptado como referencia para el derecho antidumping fue el precio promedio de las importaciones de origen estadounidense, que la misma empresa solicitante realizó y que afirmó realizar en condiciones leales.<sup>64</sup>

### *(c) El caso del Ácido sulfúrico y el “interés público”*

Pasaron varios años para que la autoridad volviera a aplicar un derecho inferior al margen. La presión de la industria nacional sobre las nuevas autoridades limitó la aplicación del nuevo enfoque para la determinación de daño; ya que una vez que se determinaba la existencia de dumping, la industria nacional no encontraba justificación para que las autoridades no establecieran derechos o para reducirlos si la industria registraba indicadores negativos. Fue hasta 1996 cuando se volvió a aplicar un derecho inferior.

En el caso del ácido sulfúrico, la UPCI aplicó la LDR, invocando la cláusula de interés público, forma en la que se conoció entonces el artículo 88 de la LCE. Este artículo indicaba que “...al imponer una cuota compensatoria, la Secretaría vigilará que el monto de la cuota proporcione una defensa oportuna a la producción nacional afectada y que, además, se evite en lo posible el

<sup>62</sup> Párrafo 49, Resolución definitiva sobre la importación de tripolifosfato de sodio, DOF, 28 de junio de 1993.

<sup>63</sup> Párrafo 68, Resolución definitiva sobre las importaciones de peróxido de hidrógeno; DOF, 23 de diciembre de 1993 (Resolución definitiva de peróxido).

<sup>64</sup> Párrafo 69, *ibid.*



efecto negativo de la cuota sobre otros procesos productivos y en los consumidores”. En este caso la autoridad justificó su decisión en no afectar más de lo necesario a la industria fabricante de fertilizantes, principal usuaria del ácido sulfúrico.<sup>65</sup>

El margen de dumping determinado durante el procedimiento ascendió a 2,483 por ciento en contra del ácido sulfúrico de origen japonés. El derecho inferior al margen se estableció sobre la base del precio estimado para producir ácido mediante la tecnología de quema de azufre. Para la empresa solicitante, la producción de ácido era una producción fatal; un subproducto que se fabricaba involuntariamente a partir de las emisiones gaseosas de sus fundidoras de cobre y como resultado de regulaciones ambientales que obligaban a procesar las emisiones para evitar la contaminación del aire.

Por lo anterior, en este mercado era normal que cuando aumentara la producción mundial de cobre se incrementara considerablemente la producción de ácido sulfúrico y sus precios se redujeran. En esa parte del ciclo, la industria de fertilizantes suspendía la producción de ácido sulfúrico mediante el proceso de quema de azufre y la reiniciaba cuando los precios del ácido sulfúrico aumentaban. En este contexto, la autoridad mexicana determinó que “...aun en ausencia de importaciones, el precio del ácido sulfúrico en el mercado nacional se encuentra determinado por el precio de referencia de los principales consumidores nacionales”,<sup>66</sup> que a su vez son los fabricantes de fertilizantes. De esta manera, la autoridad estimó el precio del ácido sulfúrico, a partir de la información relativa a su costo de producción de ácido sulfúrico en México, mediante el método de quema de azufre.

#### *(d) Cambios en la aplicación de la Lesser Duty Rule*

Entre 1993 y 2001, sólo se aplicó un derecho inferior al margen en una ocasión. A partir de 2002, la aplicación de esta

<sup>65</sup> Párrafo 132, Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de ácido sulfúrico, DOF, 25 de mayo de 1996

<sup>66</sup> Párrafo 133 *ibid.*

figura resurge en México de manera más intensa y con un enfoque diferente. A diferencia del período 1991-1993, en el que se intentó utilizar en forma más sistemática el enfoque unitario de precios internacionales, en los casos recientes, la aplicación del derecho inferior se basa en lo que se denomina un “precio no lesivo” del mercado. Para estimar el monto final del derecho se comparan los precios de importación, adicionando el margen de dumping encontrado, con los precios no lesivos, mismos que generalmente son los precios nacionales en un período anterior al investigado.

La nueva regla mexicana se acerca más a la aplicada por la Comisión Europea (CE), pero carece del sustento metodológico y se aparta del enfoque aplicado en México en la primera parte de los años 90. Esta regla y la europea coinciden en que se basan en una referencia endógena a la rama de producción nacional y en que ignoran los precios internacionales contemporáneos o los precios relevantes de competencia leal.

El cuadro 10 muestra la relación de casos en los que se ha aplicado recientemente el derecho inferior al margen.

**Cuadro 10: Casos en los que se aplicó un derecho inferior al margen de dumping, 2001-2004**

Fecha de la Resolución final	Producto	País	Margen de dumping final	Cuota menor al margen
22-Jun-01	Poliéster filamento textil	Corea	31.61%	16.03%
		Taiwán	11.69%	11.00%
2-Oct-02	Vigas de acero	Brasil	80.00%*	42.49%
13-Ene-03	Tubería estándar	Guatemala	29.93%**	25.87%
10-Jun-03	Éter monobutilico	Estados Unidos	54.25%	32.56%
17-Jul-03	Cadena de acero	China	0.80 dls/kg	0.72 dls/kg
24-Sep-03	Ferrosilicomanganeso	Ucrania	95.74%	51.28%
21-Abr-04	Tubería sin costura	Rusia	111.37%	79.65%
		Rumania	42.00%	42.00%
13-May-04	Envases tubulares	Venezuela	54.69%***	49.94
3-Ago-04	Hexametáfosfato de sodio	China	124.96%	102.22%
4-Ago-04	Conexiones de acero	China	111.41%	81.04%

Fuente: Elaboración propia con datos de las resoluciones correspondientes publicadas en el DOF.

La gran variabilidad en la aplicación del LRD responde a criterios de los distintos funcionarios encargados de la administración de los instrumentos antidumping. Esta situación también revela la amplia discrecionalidad que priva en la administración de los instrumentos antidumping, a pesar de todos los intentos realizados en el pasado para disciplinarlos.

### ***B. Certificados de uso final***

La aplicación de la figura de certificado de uso final resultó de una profunda controversia suscitada entre las partes por las diferencias de la especificación técnica del producto investigado, sus usos en diferentes industrias y la capacidad de abastecer cada tipo específico de productos por la industria nacional.<sup>67</sup>

En algunos casos de acero, aunque los productos importados eran en general sustituibles por otros similares de fabricación nacional, en algunos usos finales específicos no era posible. Por lo tanto, la autoridad mexicana quiso evitar el encarecimiento injustificado de estos insumos esenciales para importantes sectores productivos y exportadores de México, entre ellos: las industrias de bienes de capital, automotriz, línea blanca y la metalmecánica. El caso de la laminada rolada en frío ilustra la forma y racionalidad de la aplicación de estos certificados de uso final.<sup>68</sup>

El caso más claro que ilustra el origen de la medida fue con respecto a las láminas roladas en frío en anchos mayores a 52 pulgadas. Los exportadores alegaban que los productores

<sup>67</sup> Párrafo 7, *ibid.*

<sup>68</sup> Este caso está basado en la información de la Resolución final de las investigaciones antidumping y antisubvención sobre las importaciones de lámina rolada en frío; mercancía comprendida en las fracciones arancelarias 7209.12.01, 7209.13.01, 7209.22.01 y 7209.23.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias y procedentes de Canadá, los Estados Unidos de América, la Comunidad de Australia, la República de Corea, la República de Venezuela, la República Federal de Alemania y la República Federativa de Brasil. Resolución publicada en el DOF, 27 de diciembre de 1995 (la Resolución final de lámina rolada en frío).

nacionales no podían fabricar láminas roladas en frío con anchos mayores a 52", hecho aceptado por los solicitantes, ya que sus instalaciones productivas tenían una limitación técnica para fabricar el producto con esas dimensiones de anchura pero no con respecto al resto de las características del producto. Los productores nacionales alegaban que, por lo general, el mercado no demandaba la lámina rolada en frío de ese ancho, que en realidad la lámina importada con esas dimensiones era adquirida por centros de distribución y servicio para someterla a cortes y venderla en dimensiones que normalmente la industria nacional fabricaba, por lo que solicitaban no se excluyera la lámina de 52 pulgadas de la aplicación del derecho antidumping.<sup>69</sup>

Algunas industrias usuarias, como la automotriz y la tubera, demostraron que en diversos procesos productivos requerían forzosamente láminas en ancho superiores a las 52 pulgadas. La autoridad investigadora también reconoció que, mediante el corte longitudinal, una lámina de anchos superiores a los de fabricación nacional puede convertirse en láminas de anchos menores con anchuras que fueron fabricadas por la industria nacional durante el período investigado. Por ello, la autoridad concluyó que para declarar la no existencia de producto nacional similar a la lámina con anchos mayores a 52 pulgadas sería necesario especificar el uso final que no admitiera anchos menores como sustitutos.<sup>70</sup>

En la misma línea que lo anterior, se concluyó con respecto a láminas con diferente contenido de carbón. En este caso, se determinó que en ciertos usos finales, en particular procesos de alta troquelabilidad, las diferencias en el contenido de carbón no garantizaban el nivel de maleabilidad que requería la lámina para ser sometida a tales procesos.

De esta forma, la autoridad excluyó diversos tipos de láminas de la cobertura del derecho antidumping establecido en función del uso final. Esta conclusión requirió de un mecanismo que permitiera excluir de la aplicación de derechos anti-

<sup>69</sup> Párrafo 506, *ibid.*

<sup>70</sup> Párrafos 507 y 510, *ibid.*

dumping a tales productos, por lo que se creó el certificado de uso final. Este certificado era en formato libre que debía cumplir con diversas características. También se creó una forma de monitoreo.<sup>71</sup>

### **C. Certificados de producto exclusivo**

Un tercer mecanismo creado para mitigar los efectos del establecimiento de derechos antidumping fue el certificado de productos exclusivos. Estos certificados se crearon en la investigación de juguetes en contra de China y también tuvieron la finalidad de permitir la importación de juguetes sin el pago de derechos antidumping que, aunque fueran similares a otros producidos en México, no podrían causar daño a la industria nacional por su precio y ciertas características distintivas de los productos que los hacían prácticamente únicos. El ejemplo típico de esta situación de mercado son las muñecas Barbie.

La autoridad creó una definición específica para la resolución final, en la que se considerarían como productos exclusivos

*"... a aquellos juguetes de origen chino que se importan por las fracciones arancelarias sujetas a cuotas compensatorias que (...) no causan daño a la producción nacional por dos razones fundamentales: (1). por el hecho de que son productos tan diferenciados por su creador, que no existe un bien de fabricación nacional idéntico, además de que son productos que están protegidos por derechos de propiedad intelectual o patentes sobre personajes, mecanismos, diseños o alguna característica específica distintiva del bien, que lo hacen exclusivo en relación con los juguetes fabricados en el mercado mexicano y, (2). por su carácter de producto altamente diferenciado que se refleja en los altos precios de venta al mercado mexicano, lo que impide que los precios de dichos productos sean la causa directa de algún efecto negativo sobre la producción o los precios de otros juguetes de fabricación nacional que tienen ciertas semejanzas con los referidos productos exclusivos importados de la República Popular China."*<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Inciso A del párrafo 674, Ibid.

<sup>72</sup> Inciso H del Párrafo 196, Resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de juguetes, mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de las partidas 95.01, 95.02, 95.03, 95.04, 95.05,

Como en el caso de los certificados de uso final, también se creó un certificado de producto exclusivo en formato libre, en el que debía manifestarse, entre otros, el precio unitario neto del producto exclusivo; nombre del titular de los derechos de propiedad intelectual o patentes sobre los personajes, mecanismos, diseños o alguna característica distintiva del bien, entre otros, así como un sistema de monitoreo.

Otro aspecto interesante a destacar en esta resolución de juguetes es que en ésta se indicó que la autoridad investigadora revisaría la operación y efectividad del mecanismo a los seis meses "...y, en cualquier tiempo, siempre que existan causas justificadas para ello."<sup>73</sup> En la Resolución no se explica la razón de revisar el mecanismo en un tiempo tan corto, pero el origen de este señalamiento fue que en la Comisión de Comercio Exterior, la representación de la Comisión Federal de Competencia Económica condicionó su voto a que se revisara el mecanismo a los seis meses de su implementación, por una preocupación de que éste pudiera conferir poder de mercado a ciertos agentes económicos.

Lo cierto es que la revisión no se realizó a los seis meses como se había indicado, sino hasta 1998, fecha en la que se publicó la modificación del mecanismo de producto exclusivo;<sup>74</sup> sin embargo, el sentido de la revisión fue muy distinto al espíritu que dio origen a dicha disposición en 1994. En la Resolución de 1998 se indicó que procedía la revisión del

---

95.06, 95.07 y 95.08 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia, Diario Oficial de la Federación, 25 de noviembre de 1994 (La Resolución definitiva de juguetes).

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Resolución por la que se modifica el mecanismo de producto exclusivo previsto en la Resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de juguetes, mercancías clasificadas en las fracciones arancelarias de las partidas 9501, 9502, 9503, 9504, 9505, 9506, 9507 y 9508 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia, publicada en el DOF el 25 de noviembre de 1994.

mecanismo, debido al incumplimiento y los abusos que los importadores estaban cometiendo a través del uso de certificados de producto exclusivo. Por ello, la autoridad investigadora eliminó el certificado en formato libre. En su lugar, se estableció un procedimiento obligatorio de autorización previa a la importación para introducir los denominados productos exclusivos sin pagar derechos antidumping, el cual está bajo el control de la Secretaría de Economía la que hasta la fecha tiene la facultad de autorizar o rechazar la solicitud.

### **3. El enfoque unitario de precios internacionales y la causalidad: el caso de papel bond**

El enfoque unitario de precios internacionales consiste en trazar una relación causal entre el comportamiento y los niveles de precios internos, los precios de exportación en condiciones de dumping y los precios internacionales leales o no distorsionados.<sup>75</sup> Los precios de exportación en condiciones de dumping pueden afectar los precios de la producción nacional, ya sea deprimiéndolos o bien anclándolos en un monto tal que no necesariamente equivale al margen de dumping determinado a los exportadores que comparecen en una investigación. En el caso de que los precios observados de la producción nacional en el período en el que ocurren las prácticas de dumping sean inferiores a un precio internacional no distorsionado relevante para el mercado importador, y si a la vez esto fue causado por la competencia con productos idénticos o similares a precios dumping, entonces podría concluirse que existe una relación de causalidad entre los precios dumping y los precios de la producción nacional y, en su caso, en relación con los indicadores de la rama de producción nacional.

<sup>75</sup> La primera vez que se aplicó este enfoque fue en el caso de Diyodo en 1991, y la primera vez que se presentó públicamente como un nuevo enfoque metodológico fue en el Seminario Internacional sobre Prácticas Desleales del Comercio, efectuado por la SECOFI y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en las instalaciones del Instituto del 27 al 29 de octubre de 1993. Reyes de la Torre, 1995.

Por el contrario, si los precios de productos importados en condiciones de dumping causan directamente una compresión de los precios nacionales pero los nuevos niveles de precios son idénticos a los que se observarían en relación a un precio internacional no distorsionado relevante para el mercado importador, entonces podría concluirse que no existe un nexo causal entre el monto del margen de dumping determinado y la compresión de precios nacionales.

Bajo esta óptica, la autoridad antidumping mexicana aplicó la regla del derecho inferior al margen de dumping en los primeros casos, ya que es un método que permite cuantificar el monto necesario para posicionar, en su caso, el precio de exportación del producto objeto de dumping sobre el precio internacional relevante en el mercado interno.

Pueden identificarse algunas reglas básicas en la aplicación de este enfoque para calcular un derecho inferior al margen de dumping suficiente para corregir el daño causado por precios dumping: (i) Si el precio internacional relevante es igual al valor normal, el derecho debe ser igual margen de dumping; (ii) Si el precio internacional relevante se ubica entre el valor normal y el precio de exportación, el monto del derecho debe ser suficiente para posicionar el precio de exportación en condiciones de dumping sobre el precio internacional; y (iii) Si el precio internacional relevante es idéntico al precio de exportación en condiciones de dumping, entonces el dumping no causa daño; los exportadores que incurren en dumping participan en el mercado mundial a los mismos precios de los exportadores que no incurren en dumping y, en consecuencia, la producción nacional enfrenta los precios de competencia leal y no es necesario establecer un derecho antidumping.

La principal limitación de este enfoque radica en la dificultad de identificar el precio internacional relevante<sup>76</sup> para

<sup>76</sup> Es relativamente más fácil encontrar una referencia de precio internacional no distorsionado en materias primas o commodities en donde el arbitraje es relativamente fluido y la información se encuentra disponible en bolsas internacionales. En el caso de productos diferenciados, es más difícil



cada caso. Adicionalmente, pero no menos importantes son las limitaciones que pueden enfrentarse para obtener información completa de los mercados nacionales e internacionales; así como para adoptar una metodología apropiada para determinar el poder de mercado de los distintos jugadores y las conductas de fijación de precios, así como su influencia en los precios de mercado analizados.

El caso de la primera investigación sobre papel bond, iniciada en México en octubre de 1993 es un ejemplo claro de la aplicación del enfoque unitario de precios internacionales en el establecimiento del vínculo causal entre el monto del margen de dumping y el daño a la rama de producción nacional.<sup>77</sup> El principio subyacente del enfoque unitario de precios internacionales implica que, aunque se aplicara un derecho antidumping igual a los márgenes de dumping determinados a cada exportador compareciente, la industria nacional no podría mover sus precios a la alza y su situación sería la misma que sin aplicar derechos.

En la Resolución final de papel bond de origen estadounidense<sup>78</sup>, se explica que la autoridad contó con información de los exportadores estadounidenses que representaron el 95 por ciento de las exportaciones a México durante el período investigado. El 61 por ciento de dichas exportaciones las realizó la empresa Georgia Pacific Corporation (GPC), exportador cuyo

---

identificar el precio internacional relevante de un mercado en cuestión, pero una alternativa puede ser adoptar el precio promedio de exportación de los países que exportan cantidades representativas al país que realiza la investigación y que no están involucrados en la investigación o se reconoce explícitamente por todas las partes involucradas como países con precios no distorsionados.

<sup>77</sup> Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de papel bond, mercancía comprendida en las fracciones arancelarias 4802.52.01 y 4802.52.99 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia, DOF, 18 de noviembre de 1994 (Resolución final de papel bond).

<sup>78</sup> Ibid.

margen de dumping fue negativo en un 8 por ciento; es decir, sus precios de venta al mercado mexicano fueron superiores a su valor normal.<sup>79</sup>

Al existir un exportador sin dumping, representativo de las exportaciones de papel bond de origen estadounidense a México, la autoridad analizó sus precios de venta de exportación puestos en México<sup>80</sup> en relación con los precios comparables de los otros competidores y los de la industria nacional. Al comparar tales precios, la autoridad determinó que los precios de GPC fueron los precios más bajos en el mercado mexicano durante el período investigado; hecho que apoyaba el crecimiento de las compras que los clientes mexicanos dirigieron a este exportador.

Adicionalmente, el nivel de precios puestos en México de los otros exportadores que incurrieron en dumping fue, en promedio, dos por ciento superior al precio de GPC. La conclusión fue que los exportadores con dumping fueron seguidores de precios. Por otra parte, los precios de competencia leal, los de GPC, "... se situaron a un precio promedio 15 por ciento menor a los precios nacionales de papel bond, por lo que el precio de competencia leal fue considerablemente inferior al precio de la industria nacional en el período investigado y, por consiguiente, estos precios leales ejercieron una fuerte presión a la baja de los precios en el mercado interno al representar la mayor parte del producto importado en el mercado nacional".<sup>81</sup>

Por lo anterior, la autoridad investigadora concluyó que los precios dumping de algunos exportadores estadounidenses no fueron la causa directa del deterioro de algunos indicadores de la industria nacional; el menor precio que se observó

<sup>79</sup> Párrafos 189 a 193, *ibid.*

<sup>80</sup> Estos precios se refieren a los precios internados a México; en el párrafo 190 de la Resolución de papel se indica el procedimiento que siguió la autoridad para calcular tal precio; al precio de venta de papel bond de Georgia Pacific Corporation al mercado mexicano se le sumaron todos los gastos, seguros, fletes y aranceles en los que la empresa incurrió para colocar su producto en la planta del cliente en México.

<sup>81</sup> Párrafo 193, *op. cit.*

en el mercado interno durante el período investigado fue un precio no distorsionado o de competencia leal, y que fue este precio el que causó una baja generalizada de precios en el mercado interno, pero a niveles similares a los de competencia leal, por lo que no se establecieron derechos antidumping<sup>82</sup> a ninguno de los exportadores con dumping.

El enfoque denominado unitario de precios internacionales puede ser útil e interesante, pero sin desarrollar reglas más formales y con mayor rigor analítico del que se ha tenido hasta ahora puede llevar a una peligrosa y excesiva simplificación y trivialización de las complejas relaciones que operan en los mercados.

## **V. Consideraciones finales**

La historia de la creación y fortalecimiento de los mecanismos e instituciones encargadas de la administración de las medidas de protección comercial contingente en México arroja conclusiones interesantes, tanto para funcionarios públicos, como para académicos. La apertura económica de México se dio en un contexto macroeconómico extremadamente complicado. A principios de los 80, el modelo económico seguido por México durante 30 años dejó al país en una severa crisis económica. En esos momentos, se decidió que la única forma de insertar al país en la economía global era a través de una apertura comercial acelerada. Aunque el sistema político del momento le daba a los funcionarios públicos un margen de maniobra más amplio que el que existía en otras partes del mundo, la industria nacional, acostumbrada a un sistema proteccionista, estaba lista para utilizar todo su poder político para detener esta apertura. Es en este ambiente en el que nacen las instituciones de protección comercial contingente.

El análisis presentado en este capítulo deja claro que la creación de las instituciones de protección contingente tuvo como propósito fundamental el apoyo al nuevo modelo eco-

<sup>82</sup> Párrafos 221 a 228, op. cit.

nómico de apertura comercial. Los funcionarios públicos conocían bien los abusos proteccionistas que instituciones de este tipo cometían con frecuencia en otros países y no querían crear en México “una puerta trasera al proteccionismo”. Por ello, se trabajó en crear unidades administrativas nuevas con una cultura altamente profesional, en la que la imparcialidad debería ser incuestionable. Se estudiaron los sistemas de otras partes del mundo y se instituyeron metodologías fundamentalmente sólidas. El futuro de la apertura comercial del país dependía, en parte, de convencer a los sectores productivos nacionales de que una institución sería estaría lista para defenderlos de la competencia internacional desleal. Sin embargo, también debería entenderse que esta institución no existía para dar protección injustificada.

El fortalecimiento de las instituciones y de la estructura legal de la protección contingente coincidieron con la negociación del TLCAN. Es importante mencionar que la gran mayoría de los procedimientos y metodología adoptada por las instituciones mexicanas se dieron a raíz del interés, mencionado en el párrafo anterior, de los funcionarios nacionales de crear estructuras sólidas y confiables para la administración de estas políticas. La presión de los socios comerciales del país no fue el factor fundamental para explicar las reformas legales e institucionales realizadas en el período.

Los cuadros 11 y 12 presentan cifras que permiten hacer una evaluación del impacto real de las medidas de protección contingente sobre los flujos comerciales de México en la actualidad. La gran mayoría de los productos afectados por derechos antidumping son procedentes de China, el 96 por ciento de las fracciones arancelarias actualmente sujetas a derechos antidumping son de productos de origen chino (cuadro 11 *infra*). Sin embargo, la evaluación del impacto global total de estos derechos en las importaciones mexicanas muestra que las autoridades mexicanas han sido exitosas en la prevención del uso de estas medidas como herramientas de protección indiscriminada, al no afectar ni al uno por ciento de las importaciones totales del país (cuadro 12 *infra*).

Cuadro 11: Número de fracciones arancelarias sujetas a derechos antidumping en 2002

Países investigados	Número de fracciones investigadas	% Total de fracciones
China	1.317	96,27%
EE.UU.	19	1,39%
Rusia	10	0,73%
Corea	9	0,66%
Brasil	7	0,51%
Ucrania	7	0,51%
Dinamarca	5	0,37%
Taiwán	5	0,37%
Francia	4	0,29%
10 países	3	2,19%
3 países	2	0,44%
4 países	1	0,29%
Total de fracciones arancelarias con cuota compensatoria	1.368	No Aplica*

Fuente: Elaboración propia con datos de World Trade Atlas y Acuerdo sobre cuotas compensatorias de 2002.

Cuadro 12: Estimación del comercio total de México afectado por derechos antidumping o medidas de salvaguardia, 2002

Países	Importaciones totales por país de origen (millones U\$S)	Importaciones de fracciones con derechos antidumping (millones U\$S)	Participación en las importaciones del país de origen
1. China	6.274	600,44	9,5697%
2. Ucrania	83	1,68	2,0078%
3. Hong Kong	509	7,74	1,5201%
4. Rusia	236	2,18	0,9239%
5. EE.UU.	106.557	890,25	0,8355%
6. Dinamarca	177	0,74	0,4155%
7. Taiwán	4.250	8,07	0,1899%
8. Corea	3.910	0,97	0,0248%
9. Brasil	2.565	0,05	0,0018%
10. Japón	9.349	0,12	0,0013%
+ 17 países investigados		Sin cuotas en 2002-	-
Importaciones totales de México	168.679	1.512	0,8965 %

Fuente: World Trade Atlas y Acuerdo sobre cuotas compensatorias de 2002.

Una de las preocupaciones que aparecen constantemente en el contexto mexicano es el posible efecto lesivo que los derechos antidumping y las medidas de salvaguardia podrían tener sobre la estructura productiva del país. La apertura comercial había sido muy difícil como para perder sus beneficios por la aplicación excesiva de derechos antidumping. Por ello, las autoridades mexicanas decidieron utilizar varios mecanismos para mitigar los efectos negativos de los derechos antidumping, en particular en el período 1991 a 1996. Este capítulo presentó varios casos en los que se muestra cómo las autoridades mexicanas, en ese período, pudieron aplicar las leyes en materia de protección comercial contingente, de una manera suficientemente flexible, para dar protección a los sectores que la ameritan, pero al mismo tiempo tener en cuenta otros intereses nacionales.

La discrecionalidad en la aplicación de las leyes sobre medidas comerciales contingentes es una espada de dos filos. Por una parte, puede ser benéfica cuando permite dar protección a ciertos sectores en momentos críticos para el sostenimiento de la apertura comercial. Sin embargo, esta discrecionalidad puede degenerar rápidamente en un instrumento de protección indiscriminada. El caso del Paquete China es un ejemplo particular de la aplicación de derechos antidumping en apoyo a una apertura comercial general, pero también revela el peligro que puede existir del uso discrecional de los mismos. En la primavera de 1993, la situación financiera de los productores nacionales era difícil y las importaciones crecían rápidamente. Las voces en contra de la apertura comercial eran cada vez más fuertes. Esto no podría suceder en un momento más inoportuno para el gobierno mexicano, ya que en esos meses se definiría el futuro del TLCAN. México necesitaba llegar al final de este proceso con un consenso nacional a favor de la profundización de la apertura comercial y con alta credibilidad de los nuevos mecanismos de protección contingente. El Paquete China probablemente ayudó a la concertación de este consenso. En otras palabras, la existencia de cierta flexibilidad en la aplicación de las leyes de antidumping en México apoyó a la meta de la apertura general de la economía.

El caso mexicano también revela otra de las ventajas de crear instituciones fuertes contra la competencia desleal. En este ám-

bito, como en el fútbol, la mejor defensa es el ataque. Cuando se desarrollan cuadros de funcionarios altamente capacitados para administrar las leyes para la protección de los productores nacionales en contra de la competencia desleal, también se están desarrollando funcionarios que pueden ayudar a los exportadores nacionales cuando enfrentan este tipo de demandas en el extranjero. En México, cuando la UPCI fue creada, se estableció explícitamente que una de sus funciones sería la de asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones por prácticas desleales y medidas de salvaguardia en el extranjero. Por otro lado, la experiencia internacional demuestra que una de las maneras más efectivas de disuadir a productores extranjeros de iniciar demandas por prácticas desleales en sus países es la amenaza implícita de que ellos las podrían enfrentar en sus exportaciones al otro país.

México es una de las economías emergentes que tiene una de las experiencias más amplias en la aplicación de las leyes sobre medidas comerciales contingentes. El éxito del uso de estas leyes como una herramienta para apoyar a la apertura comercial es indiscutible. Las autoridades mexicanas estaban conscientes de que estas instituciones se crean sólo una vez y que era muy importante darles fundamentos sólidos desde un principio. Como dice el refrán, “árbol que crece torcido, jamás su tronco endereza”.

Los acuerdos multilaterales de la OMC sobre los procedimientos de antidumping y de salvaguardias siguen siendo débiles. La reglamentación actual permite el abuso de estas medidas como instrumentos proteccionistas. Aun y cuando México creó instituciones relativamente sólidas, la falta de reglas más precisas, metodologías definidas o procedimientos más estrictos en los acuerdos de la OMC le dan a México la posibilidad de cambiar en cualquier momento la forma en la que ha administrado estos mecanismos de protección contingente. Los cambios de personal y de prioridades que acompañan a los cambios de gobierno podrían llevar a la destrucción de las instituciones que fueron creadas con tanto cuidado. La manera más eficaz de prevenir que estas instituciones se desvirtúen es a través de un acuerdo multilateral que imponga la misma disciplina a todos los socios de la OMC.

## Bibliografía

- Arriola, Carlos, compilador, *Testimonios sobre el TLC*, Ed. Diana, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1994.
- Arriola Carlos (1994). *Documentos básicos del TLCAN*, SECOFI, México 1994.
- Gabinete de Comercio Exterior (1986). *El Proceso de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*, Estados Unidos Mexicanos, 7 de agosto de 1986.
- Leycegui Beatriz (2000). “Acordar para disentir: la solución de controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en *¿Socios Naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Leycegui y Fernandez de Castro (coordinadores), enero 2000, ITAM y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Miranda Jorge (1995). “Análisis económico de la forma en que México ha venido aplicando las leyes de prácticas desleales de comercio internacional de 1987 a 1995”, en *Comercio a Golpes: Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, Leycegui, Robson y Stein coordinadores, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1ra. Ed. en español, octubre de 1997.
- Ramos Tercero Raúl (1995). “Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Emergencia”, *El Mercado de Valores*, Núm. 11, noviembre de 1995, México.
- Reyes de la Torre, Luz Elena (1995). “Metodología para evaluar el impacto de las importaciones en condiciones de dumping sobre la industria nacional: la experiencia mexicana”, en *Prácticas desleales de comercio internacional*, UNAM, Cd. De México.
- SECOFI (1990). “Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior”, en *Sistema Mexicano de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional*, Cuadernos SECOFI, Serie Comercio Exterior, México, D.F. 1990.
- SECOFI (1990). “Reglamento contra prácticas desleales de



- comercio internacional”, en *Sistema Mexicano de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional*, Cuadernos SECOFI, Serie Comercio Exterior, México, D.F. 1990.
- SECOFI (1993). Texto oficial del *Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, diciembre de 1993, México, D.F.
- SECOFI (1994). *Documentos básicos del TLCAN*, Carlos Arriola compilador, octubre de 1994.
- SECOFI (1995). *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PROPICE)*, México, D.F.
- SECOFI (1997). *Informe de Labores de la UPCI 1991-1996*, El Sistema Mexicano de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, México, D.F.
- Secretaría de Economía (2003). *Informe de Labores de la UPCI 2000*, El Sistema Mexicano de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, México, D.F.
- Serra Puche Jaime, (1994). “Informe del Secretario de comercio y Fomento Industrial a la Comisión de Comercio de la Honorable Cámara de Senadores, sobre la reciprocidad internacional a la apertura económica de México, 7 de julio de 1994”, en *Documentos básicos del TLCAN*, Carlos Arriola compilador, SECOFI, octubre de 1994
- Serra Puche Jaime y Espinosa Velasco J, Enrique (2004). “Diez años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en *El Nuevo Milenio Mexicano*, Pascual García Alba, Lucino Gutiérrez y Gabriela Torres (Coordinadores), México, D.F. 2004.
- Zabludovsky, Jaime (1994). “El proceso de Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte” en *Testimonios sobre el TLC*, Carlos Arriola (1994) compilador.
- Zabludovsky, Jaime (1989). *Trade Liberalization and Macroeconomic Adjustment in Mexico, 1983-1988*, may 1989.
- Diario Oficial de la Federación (1987 a 2003). Todas las Resoluciones sobre casos antidumping.
- Diario Oficial de la Federación (2002). *Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, en las cuales se clasifican las mercancías*

*cuya importación está sujeta al pago de cuotas compensatorias, México, D.F. 25 de marzo de 2002.*

## MECANISMOS ANTIDUMPING Y SALVAGUARDIAS EN EL PERÚ\*

*Richard Webb, Josefina Camminati, Raúl León*

La experiencia peruana en materia de aplicación de medidas antidumping y salvaguardias se caracteriza por un cambio radical en la filosofía y procedimientos comerciales ocurrido a inicios de los noventa, y por una evolución hacia un uso creciente de estos mecanismos.

En total, desde el inicio de la reforma hasta la fecha, se han presentado 81 casos de defensa comercial, de los cuales en 57 se ha iniciado una investigación por dumping y se ha aprobado la aplicación de derechos antidumping en 29 de ellos. Sólo se registran dos casos de investigación por salvaguardias, uno de los cuales, el de confecciones textiles chinas, se encuentra vigente y aún bajo el período de negociación.

\* Los autores agradecen la colaboración recibida en la preparación de este informe a Jorge Muñoz, Roberto Abusada, Mercedes Aráoz, Patricia Teullet, José Ezeta, Gastón Pacheco, Cristy García Godos, Carlos Carrillo, y a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios del Indecopi, así como los valiosos comentarios de los colegas en el Taller de Mayo 2004 en Buenos Aires, Diana Tussie, Elías Baracat, J. Michael Finger y Julio J. Nogués.

Este trabajo pretende describir esta experiencia, con énfasis en el efecto de las medidas a favor de la economía de libre mercado o de intereses proteccionistas. El análisis se encuadra en el contexto de la reforma de liberalización del comercio exterior y fomento a la competencia iniciada en 1990.

El informe tiene dos partes. La primera reseña la evolución, el contexto y los componentes de la política de comercio exterior en el país. La segunda parte describe el marco institucional y legal de la reforma comercial y la aplicación de los mecanismos antidumping y de salvaguardias desde su creación hasta la fecha.

## **I. La Política comercial peruana**

La historia de la política comercial peruana se ha caracterizado por un incesante movimiento pendular, cuyos ciclos han guardado relación con el marco macroeconómico imperante y una creciente influencia de los grupos de presión e ideologías:

### **(a) Evolución**

Al inicio de la historia republicana (1820-1840) las necesidades fiscales del nuevo gobierno motivaron un período de aranceles altos. Luego vino un largo período liberal (1840-1880) sustentado en la bonanza exportadora del guano. Pero al colapsar éste y con la derrota peruana en la Guerra del Pacífico (1880-1890), el proteccionismo se instaló nuevamente como la política dominante, con dos interrupciones marcadas.

El retorno liberal, en 1948, fue parte de un programa de ajuste sostenido por una recuperación de las exportaciones y de la inversión directa extranjera, pero fue gradualmente erosionado durante las siguientes dos décadas por la presión de ideas proteccionistas e intereses empresariales, configurando el período de mayor dinamismo manufacturero registrado en el país. Éste desembocó, en 1959, en una Ley de Promoción Industrial, que a través de políticas de subsidios y trato preferencial para el sector, contribuyó a una creciente protección.

En 1968, la tendencia proteccionista se radicalizó, principalmente por razones ideológicas, con la llegada de un gobierno militar de fuerte influencia Cepalista. Durante la siguiente década, se multiplican las medidas para-arancelarias, se prohíbe la importación de productos fabricados en el país, suben los aranceles, y se impone un severo control cambiario, creándose un extremo proteccionismo.

Pero el mismo gobierno militar inició una reversión hacia la apertura, como parte de un nuevo programa de ajuste obligado por la grave crisis macroeconómica y de balanza de pagos. Se eliminaron todas las medidas para-arancelarias y se redujeron aranceles, política que continuó en 1980-82 bajo un nuevo gobierno democrático.

Este retorno hacia la apertura abortó en 1983, cuando la crisis de deuda externa y el fenómeno climático de El Niño crearon nuevos problemas de balanza de pagos y de empleo, que fueron aprovechados por el lobby industrial. Entre 1985 y 1990, el nuevo gobierno del APRA, de tendencia socialdemócrata, restituyó varias de las medidas arancelarias y para-arancelarias y creó un grado adicional de protección efectiva, a través de un esquema de tipos de cambio múltiple.

En 1990, un nuevo gobierno y un severo programa de ajuste —obligado por una crisis política inducida por hiperinflación, recesión, falta de divisas y terrorismo— marcan el inicio de la apertura de la economía.

## **(b) Contexto económico y político de la apertura**

Los mecanismos antidumping y de salvaguardias fueron parte de una reforma liberal excepcionalmente profunda impuesta por el gobierno de Alberto Fujimori desde julio de 1990.

Fujimori ingresó a la Presidencia en el contexto de una de las crisis más severas vividas por el país, a nivel económico y político. La economía vivió una hiperinflación durante los dos años precedentes, la producción nacional colapsó en un 20% y el gasto público aún más, por la caída de la recaudación y la desaparición de la capacidad crediticia del gobierno. La

presencia del Estado en el territorio nacional se redujo fuertemente, debido al empobrecimiento fiscal, corrupción y creciente terrorismo liderado por Sendero Luminoso y el MRTA<sup>1</sup>. Y en general, la cantidad y calidad de la educación, servicios de salud pública, justicia, protección policial, y otros servicios a cargo del Estado decayeron severamente.

Este colapso fue atribuido al APRA, partido que gobernó desde 1985. Hacia 1990, el avance terrorista estaba presente en gran parte del territorio nacional y representaba una real amenaza para la supervivencia de la democracia. Ese peligro, y el desprestigio de la ideología estatista-intervencionista abrieron la puerta a una reacción extrema a favor de las ideas liberales.

En la campaña electoral de 1990, el mensaje liberal del candidato Vargas Llosa dejó de verse como una racionalización de los grandes empresarios y quedó establecido como un argumento legítimo para el interés nacional. Paradójicamente, Fujimori no llegó a la Presidencia con ideas liberales, pero fue un candidato sin vínculos ni deudas políticas, y su percepción práctica y el peso de la situación de emergencia terminaron enrumbandolo en una dirección liberal.

### **(c) Antecedentes inmediatos de la reforma de 1990**

La política sustitutiva de importaciones se basaba en una estructura arancelaria con un elevado nivel del arancel promedio y una alta dispersión. Podían contarse más de 56 niveles arancelarios de entre 10 y 84%, que combinados con diversas exoneraciones, generaban una estructura de protección variada. El promedio simple de arancel alcanzaba el 66% y el promedio ponderado 44%.

Además, 535 partidas estaban restringidas y cerca de 540 —el 23% de la producción industrial— en la Lista de Importaciones Prohibidas.

<sup>1</sup> Movimiento Revolucionario Túpac Amaru.

Cuadro 1: Restricciones Para-arancelarias

Partidas	Julio 1985	Dic. 1988	Dic. 1989	Dic. 1990
Libre	4,757	0	4,192	5269
Restringida	350	4,724	535	0
Prohibida	196	539	539	0

Fuente: BCRP

La estructura arancelaria generó niveles extremos de protección efectiva, positivos y negativos. La protección efectiva para las prendas de vestir era 261%, para lácteos 189%, y para calzado 134%. Y varios sectores primarios y de exportación tenían una protección efectiva negativa.

Las decisiones sobre aranceles y manejo de listas de importación prohibida o restringida recaían en funcionarios sectoriales y el Banco Central asignaba los tipos de cambio aplicables a cada partida de importación. No existía una instancia técnica-autónoma unificada para evaluar los pedidos de protección o desprotección que garantizara criterios uniformes y la mínima interferencia política. En la práctica, el alto nivel de discrecionalidad de los funcionarios abonó a la inseguridad, ineficiencia y corrupción.

#### **(d) La nueva política económica**

Desde su inicio, el nuevo gobierno implementó un agresivo programa de reformas estructurales, con el objetivo de liberalizar los mercados.

Las primeras medidas priorizaron la eliminación de la hiperinflación. En agosto de 1990, se aplicó un ajuste de tipo "shock", basado en la rápida liberalización de los precios controlados, la eliminación de casi todos los subsidios, una reducción programada en la expansión monetaria, y la flotación sucia del tipo de cambio. La inflación se redujo sustancialmente en 1991, aunque no se dio la muerte instantánea de otras hiperinflaciones.

No obstante el énfasis en la estabilización, en 1990 se iniciaron cambios estructurales que formaron el marco para la reforma comercial.

**Cuadro 2: Principales reformas 1990-2000**

Estabilización	1990-1993	Eliminación subsidios precios. Unificación y flotación tipo cambio. Reducción expansión dinero. Nueva Ley del Banco Central.
Tributaria	1990-1992	Reducción y simplificación estructura impuestos.
Comercio Externo	1990-1992	Reducción nivel y dispersión aranceles. Eliminación prohibiciones, para-arancelarias, monopolios estatales de importación, y reducción exoneraciones. Fortalecimiento Aduana.
Financiera	1990-1996	Liberalización flujos capital y uso divisas. Reformas Bolsa Valores. Nueva Ley Banca y Superintendencia Banca y Seguros. Creación Fondo de Seguros de Depósitos. Prohibición banca primer piso al Estado. Creación sistema pensiones privadas.
Privatización	1991-1992	Creación COPRI <sup>1</sup> y CEPRI <sup>2</sup> s. Inicio subastas. Creación reguladoras autónomas e INDECOP <sup>3</sup> .
Laboral	1990-1997	Desregulación y flexibilización mercado. Eliminación parcial estabilidad laboral, incluyendo cambio en la Constitución. Reducción impuestos planilla.
Desregulación y Reducción Estado	1990-1996	Poda de regulaciones y trámites. Reducción trabajadores Estado.
Social	1991-1998	Creación programas sociales. Focalización a la pobreza.

La reforma se concibió como un conjunto orgánico de medidas que se reforzaban mutuamente. Los cambios institucionales de largo plazo eran indispensables para asegurar su

<sup>2</sup> Comisión de Promoción de la Inversión Privada.

<sup>3</sup> Comités Especiales de Privatización.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual.



sustentabilidad. El objetivo central era promover y flexibilizar la economía de mercado. Para ello, se liberalizó el comercio exterior, los mercados de divisas, financiero y de trabajo; se procedió a modernizar la administración tributaria, a crear instituciones de regulación y defensa de la competencia, y a transferir empresas estatales a dueños o concesionarios privados.

El Estado buscaba reemplazar su actividad productora y asignadora de recursos, por una mayor capacidad reguladora, para lo cual se iniciaron procesos de privatización y concesión de empresas y se crearon los entes reguladores.

### **(e) La nueva política de comercio exterior**

En 1992, Fujimori dio un “golpe civil” cerrando el Congreso. En un contexto de apertura y del inusual espacio legislativo creado por ese golpe civil, el gobierno procede a eliminar todas las piezas del andamio proteccionista, suscribe los acuerdos de la OMC, crea las instituciones encargadas de normar la libre competencia, y dicta las normas necesarias.

La nueva política de comercio exterior buscaba la eficiencia productiva, pero esperaba también favorecer la estrategia antiinflacionaria y reforzar las finanzas públicas. En agosto de 1990 se unifica el tipo de cambio y en setiembre, la primera gran rebaja arancelaria establece sólo tres niveles, de 10%, 15% y 25%, pero mantiene la sobretasa de 10% para algunos ítems.<sup>5</sup> Se elimina la lista de importaciones prohibidas, y se redujeron de 285 a 13 los ítems sujetos a Licencia Previa. Se suspende el requisito de Dictamen de No Competencia y el resto de las restricciones para-arancelarias, excepto las de carácter sanitario.

<sup>5</sup> Carlos Boloña Behr y Javier Illescas Mucha, *Políticas Arancelarias en el Perú, 1980-1997*, Instituto de Economía de Libre Mercado y Universidad San Ignacio de Loyola, Noviembre 1997, Lima, Perú, pp. 52-60.

Cuadro 3: Cobertura de las nuevas tasas arancelarias sobre el total de importaciones: setiembre de 1990

Arancel	Ítems	Cobertura Importaciones
10%	Insumos sin sustitutos domésticos, siderúrgicos, bienes de capital para la industria, metal mecánica, agricultura, equipo médico, algunas medicinas, paquetes CKD, partes/piezas de vehículos, llantas.	41,3 %
15%	Resto bienes de capital, insumos con producción de sustitutos nacionales con reducida participación en costos y tasa ad valorem mayor al 25%. Bienes agropecuarios de consumo final.	36,9%
25%	Resto de bienes de consumo, insumos con aranceles mayores al 50% que no representaban parte importante del costo de otras actividades productivas, bienes de capital con tasas superiores al 50% con producción doméstica sustituta.	21,8%

Fuente: Carlos Boloña Behr y Javier Illescas Mucha, *Políticas Arancelarias en el Perú, 1980-1997* Instituto de Economía de Libre Mercado y Universidad San Ignacio de Loyola, Noviembre 1997, Lima, Perú.

El arancel promedio pasó de 66% —en julio de 1990— a 32%, y la dispersión promedio de 25 a 13 puntos. La tasa máxima bajó de 84% a 50% y gran parte de las exoneraciones fueron eliminadas. En noviembre se eliminó además la sobretasa —el arancel promedio baja a 26%—, y el subsidio a las exportaciones no tradicionales. En diciembre, se publicó un cronograma de reducciones anuales futuras hasta la uniformización total a una tasa flat de 15%.

En marzo de 1991, se eliminó la tasa de 50%, dejando sólo dos niveles arancelarios de 15% y 25%. Y la reforma avanzó también en el plano institucional:

- a) se eliminó formalmente la Licencia Previa de Importación, Dictamen de No Competencia, Registro Unificado de Importación, Registro de Importaciones del Grupo Andino y demás restricciones para-arancelarias;<sup>6</sup>
- b) se eliminaron los monopolios de empresas estatales en la importación de productos e insumos alimenticios;
- c) se creó INDECOPI<sup>7</sup> como ente encargado de velar por la libre competencia;
- d) se inició la reforma total de la Aduana, que tuvo un éxito excepcional. La recaudación se elevó de 23% de las importaciones a 35,8% en 1999, y el tiempo promedio de desaduanaje bajó, de varias semanas, a entre 24 y 48 horas.

Además se liberalizó el mercado de divisas y la cuenta capitales de la balanza de pagos, eliminando las restricciones a la compra-venta y tenencia de moneda extranjera; inclusive la que obligaba a los exportadores a entregar sus divisas al BCR<sup>8</sup> al tipo de cambio MUC<sup>9</sup>.

Presiones empresariales canalizadas a través del Congreso consiguieron la derogación del cronograma de reducciones arancelarias anunciado, lo que fue visto como un retroceso y creó dudas sobre la continuidad de la reforma. En ese sentido, es evidente que el llamado golpe civil de 1992 fue un factor determinante para la profundización de la misma. En 1995, la propuesta oficial sobre un arancel único y la posición de grupos empresariales a favor de un arancel escalonado, motivaron un debate público que llevó a la postergación indefinida de nuevos cambios en el arancel. Desde 1993 hasta junio de

<sup>6</sup> Una relación de estas restricciones se presenta en el Cuadro 2.10, Op.Cit., p. 56.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

<sup>8</sup> Banco Central de Reserva.

<sup>9</sup> Mercado Único de Cambios, tipo de cambio oficial.

1998, la reforma se fue profundizando mediante nuevos cambios en la estructura arancelaria, con algunos retrocesos; pero, en conjunto, la tasa promedio bajó de 16,3% en junio de 1993 a 13.5% en marzo de 1998.

Esta ambiciosa reforma marcó un hito en la historia comercial del país. Ni el grado de liberalización alcanzado ni la rapidez del giro tienen antecedentes en la historia nacional.

## **II. Antidumping y salvaguardias**

### **A. Reforma Institucional**

Gran parte de la reforma descrita se materializó a través de un conjunto de leyes sobre temas de empresa: Leyes Antimonopolio<sup>10</sup>, de Inversiones Extranjeras<sup>11</sup>, de Protección al Consumidor<sup>12</sup>, sobre Competencia Desleal<sup>13</sup>, sobre Competitividad de los Agentes Económicos<sup>14</sup>, de Promoción a la Micro y Pequeña Empresa<sup>15</sup>, Ley del Sistema Concursal<sup>16</sup>, del Sistema Portuario<sup>17</sup>, sobre Propiedad Industrial y Derechos de Autor<sup>18</sup> y varias otras; diseñadas por los nuevos cuadros de técnicos y profesionales formados en el exterior durante los años ochenta, o egresados de escuelas nacionales ya influenciadas por las nuevas ideas. Hasta entonces, cada uno de estos temas caía bajo la competencia de diferentes ministerios u organismos estatales, uno de ellos ITINTEC<sup>19</sup>. Se hizo evidente que una efectiva puesta en marcha de las nuevas políticas,

<sup>10</sup> Decreto Legislativo 701 - Oct. 1991.

<sup>11</sup> Decreto Legislativo 662 - Ago. 1991.

<sup>12</sup> Decreto Legislativo 716 - Oct. 1991.

<sup>13</sup> Ley 26.122.

<sup>14</sup> Ley 28.032.

<sup>15</sup> Ley 28.015.

<sup>16</sup> Ley 27.809.

<sup>17</sup> Ley 27.943.

<sup>18</sup> Ley 26.017.

<sup>19</sup> Instituto de Investigación Tecnológica Industrial y de Normas Técnicas.

sólo sería viable si los cambios legales y de procedimientos eran complementados por un cambio drástico en la institucionalidad administradora y la mentalidad de los funcionarios ejecutores de esas políticas, quienes además de nivel técnico y modernizador, requerían de la indispensable independencia del poder político. Este criterio se plasmó, en noviembre de 1992, en la Ley de creación del INDECOPI, con el objetivo de dotar al Estado de una Institución moderna, técnica y autónoma, cuya misión principal sería promover y arbitrar la libre competencia y acceso al mercado y proteger la propiedad intelectual en sus diferentes formas.

### **1. EL INDECOPI**

El gobierno militar (1968-1980) había creado el ITINTEC, organismo encargado del registro de marcas y patentes, la protección de la propiedad intelectual y la administración de las normas técnicas de calidad. Su desempeño estaba marcado por una fuerte burocratización<sup>20</sup>, que sumada a la ola liberalizadora, motivó su desactivación hacia fines de 1990, para dar paso al nuevo INDECOPI, que empezó a operar en marzo de 1993.

El diseño y funcionamiento del INDECOPI era novedoso en el país. Se basó en la creación de Comisiones autónomas especializadas en los distintos aspectos del libre mercado. Los criterios centrales fueron la clara diferenciación entre las funciones jurisdiccionales y administrativas; el alto nivel técnico de los profesionales convocados; y una visión muy defi-

<sup>20</sup> Anécdota. Una empresa importadora de llantas de caucho solicitó al ITINTEC el Certificado de Normas Técnicas requerido para importar un lote de 50 llantas para tractor con especificaciones especiales. La ineficiente burocracia y la duplicidad de funciones fue exigiendo, a lo largo del proceso, un total de 25 llantas para cumplir con la inspección, las que fueron tajeadas y convertidas en inservibles. Cuando se obtuvo el certificado para las 50 unidades, sólo quedaban 25. El hecho, que es ilustrativo, pudo quedar en lo anecdótico. Pero la empresa importadora pertenecía a la familia política del Presidente y ocurrió precisamente en los meses anteriores a la desactivación total de la institución.

nida de los objetivos institucionales: ser árbitro y promotor de una economía de mercado en el Perú, particularmente en las áreas de competencia y propiedad intelectual. La Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios, creada en 1991 en el seno del Ministerio de Economía y Finanzas, fue incorporada a la nueva Institución.

La estructura organizativa del INDECOPI respondió a la necesidad de dotar de la mayor autonomía a los órganos funcionales de la Institución, especialmente a las Comisiones.

El Directorio y su presidente son designados por el Poder Ejecutivo, pero su gestión es independiente de éste. Ellos establecen las políticas generales de la institución, pero no pueden interferir en las decisiones de las Comisiones.

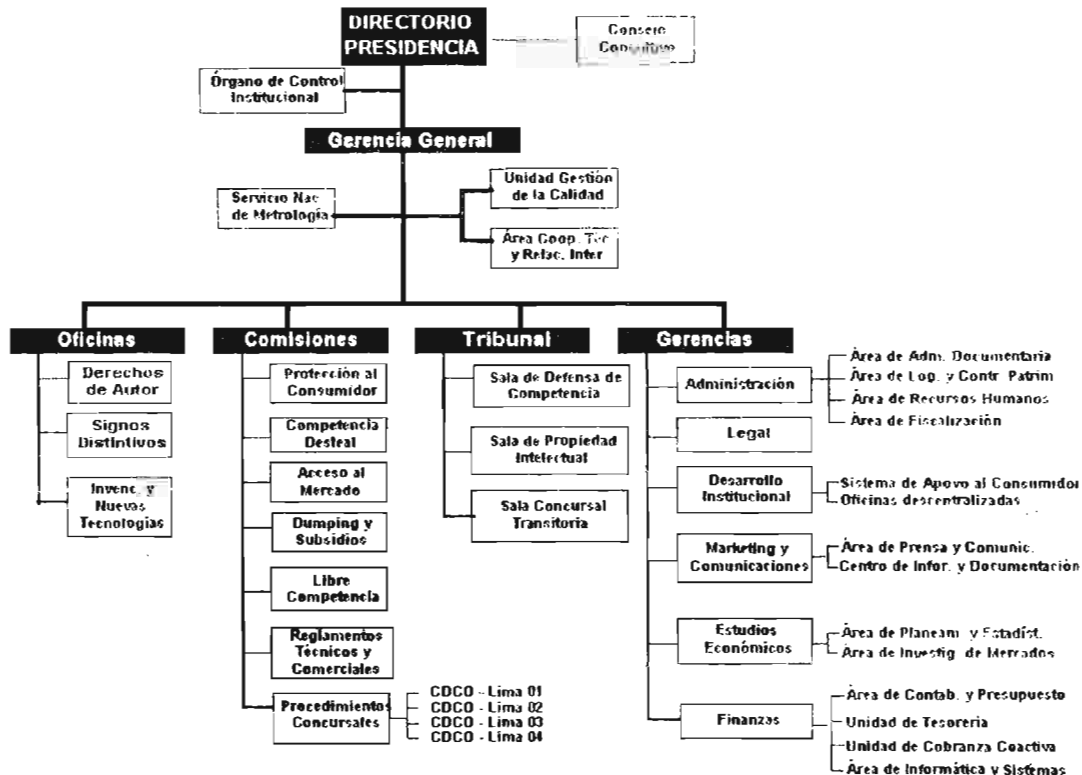
Cada Comisión cuenta con una Secretaría Técnica, que canaliza los casos para su calificación y realiza los estudios y verificación de la información relevante. Éstos son los órganos técnico-económicos del INDECOPI integrados por funcionarios a tiempo completo, cuya permanente labor de análisis, constituye los insumos para la labor diaria de las Comisiones y para la agenda de la Institución.

Las Comisiones son órganos colegiados; funcionan como Directorios y se reúnen periódicamente para evaluar y decidir sobre los temas o casos que se les someta. Sus miembros no son funcionarios de la Institución y su remuneración se realiza mediante dietas por reunión asistida.

Los miembros que integran las Comisiones son convocados por el Directorio entre los profesionales y técnicos más reconocidos en cada materia y nombrados directamente mediante Resolución del INDECOPI, sin ingerencia del gobierno. Como no tienen la calidad de miembros natos representantes de dependencias públicas o instituciones, no están sujetos a mandato imperativo, ni su criterio para opinar o emitir su voto está comprometido con ninguna institución.

El Reglamento del INDECOPI es preciso al respecto: los miembros de las Comisiones deben inhibirse de opinar y votar en los casos en que medie un conflicto de interés con una de las partes y de sostener reuniones privadas con algún miem-

Gráfico 1: Organigrama del INDECOPI



bro de la Comisión. Las entrevistas se realizan sólo con la Secretaría Técnica, o con la Comisión en pleno.

El INDECOPI cuenta con siete Comisiones que no interfieren entre sí. La CDS<sup>21</sup>, por ejemplo, es la única encargada de corregir las distorsiones creadas por situaciones de competencia desleal de productos importados; sin embargo, los informes emitidos por una de ellas sí pueden servir de referencia para las investigaciones realizadas por otra de ellas.

Sus decisiones se expresan a través de Resoluciones. Éstas pueden ser apeladas ante el Tribunal del INDECOPI, que es la segunda instancia administrativa y consta de tres salas: Defensa de la Competencia, Propiedad Intelectual, y la Sala Concursal. El Tribunal es también un órgano colegiado y está integrado por profesionales calificados que el presidente de la institución propone y el Consejo de ministros designa formalmente.

El presupuesto de la institución está compuesto, en un 80%, por los ingresos recaudados por concepto de inscripción y renovación de marcas y otros servicios que presta. El resto es financiado por el presupuesto nacional. Las Comisiones no tienen presupuestos individuales; sus necesidades de gasto se atienden a través de la administración central de la Institución.

La independencia presupuestaria del INDECOPI, aunque no total, es un elemento crucial en su funcionamiento, que le permite tener flexibilidad en la contratación de personal y favorece su autonomía técnico-administrativa. Este patrón es parte de una política general que ha ido tomando cuerpo en el país.

La vida institucional no ha estado ajena, a pesar de constituir un modelo de modernidad y eficacia, al paso de los gobiernos y dirigentes institucionales.

1. Desde su creación hasta 1994, destacan los cuadros de profesionales técnicos, jóvenes, con una mística marcada por los criterios técnicos y de mercado, y una total conciencia de su autonomía y su objetivo de eficiencia.

<sup>21</sup> Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios del INDECOPI.



2. Entre 1994 y 2001, se acentúa el carácter protagónico de la Institución y la presencia política y pública de su presidencia. Continúa la labor autónoma de las Comisiones. Se enfatiza la labor didáctica, buscando que cada Resolución emitida eduque sobre los criterios de mercado y derechos del consumidor.
3. Desde el cambio de gobierno del 2001, se percibe una cierta lucha por dirigir la institución más prestigiada del país. El grupo que toma el control traslada el énfasis a los temas de insolvencia de empresas, restándoselo a los temas de mercado. Se destinan recursos y esfuerzos al tratamiento de los problemas de reestructuración patrimonial de empresas—la crisis bancaria de 1997 generó un sinnúmero de quiebras empresariales— y se crea la Comisión de Sistema Concursal.
4. Actualmente, en 2004, la Institución muestra un perfil más bajo. Varios meses sin presidente fueron vistos como una falta de interés del gobierno en los asuntos de competencia y de mercado. Se advierte una cierta recuperación de lo técnico, aunque con un cierto relajamiento en cuanto al énfasis de la mística inicial por hacer las cosas ética y técnicamente a favor de la libre competencia.

Es importante destacar el prestigio alcanzado por la Institución dentro y fuera del país. A través de los cambios en su vida institucional, INDECOPI se mantiene como una estructura de servicios, sin perder de vista su objetivo central de promover las normas de la leal y honesta competencia. Se convierte en un espacio para la solución inmediata de controversias, que antes sólo podían ser ventiladas en el Poder Judicial, y sus fallos son respetados por la población que la percibe como una entidad separada de la burocracia tradicional, especialmente por las reuniones de conciliación que a diario se llevan a cabo entre un comprador insatisfecho y el vendedor de un artefacto eléctrico, por citar un ejemplo. Diversos Focus Group rea-

lizados en Lima, revelaron que es percibida por la población como “la institución que deliende a la gente”.

Su presencia y respeto de la comunidad se extiende al plano externo. El Perú presidió la Comisión Antidumping de la ALCA.

La razón por la que relevamos el rol paradigmático del INDECOPI es que alberga a la CDS. Es indudable que el grado de prestigio y autoridad alcanzados juegan un rol importante en la aceptación de sus decisiones.

## ***2. La Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios (CDS)***

La Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios se creó en 1991, como parte de un plan de negociaciones del gobierno con organismos internacionales para la reinserción del país al Sistema Financiero Internacional. Nació como un cuerpo colegiado y técnico dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, con anterioridad a la vigencia de los Acuerdos de la OMC sobre medidas de excepción —salvaguardias o antidumping— contempladas en el GATT. Originalmente, estuvo integrada por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Industrias, Sociedad Nacional de Industrias y Aduanas. No tuvo un volumen de casos significativo y sólo se contaba con los lineamientos generales del GATT para resolverlos, pero constituyó el primer canal para velar por la aplicación de los criterios de apertura del comercio en el país.

En 1993, creado el INDECOPI, la CDS pasó a integrarlo, manteniendo su tecnicismo pero adoptando la nueva tónica de la institución. Sus miembros dejan de ser representantes de ministros o entidades públicas o privadas, y se resalta su autonomía. Su línea era marcada a favor de la apertura. Se usaban criterios restrictivos en el otorgamiento de derechos antidumping; frenar el daño pero impedir el uso de solicitudes de investigación por dumping, como vía para evadir la competencia o lograr un apoyo proteccionista. La Regla del Menor Derecho fue de aplicación obligatoria desde 1997 hasta 2001.

El marcado celo aperturista y la demora en la solución de las investigaciones iniciadas por la Comisión, combinados con el reciente cambio de gobierno en 2000<sup>22</sup>, favorecieron una campaña de lobby industrial, atacando la línea “dura” de la Comisión y abogando por la “flexibilización” de los plazos, y la “mayor accesibilidad” de ésta a los productores nacionales. Esto, debido a la cantidad de casos declarados improcedentes e infundados por no ajustarse a los requisitos exigidos.

La presión constante logra su objetivo al inicio del gobierno de Alejandro Toledo, que en 2001 fue convencido por el lobby empresarial sobre la necesidad de luchar contra el contrabando, los subsidios y el dumping. Esto coincide con el cambio en la presidencia del INDECOPI y con una renuncia en pleno de los miembros de la CDS, como señal de su compromiso con la línea de apertura e independencia amenazada por las presiones gremiales y políticas imperantes.

La renovación total de los integrantes de la Comisión por otros, en su mayoría vinculados al sector empresarial, tuvo un inevitable costo en experiencia y continuidad de criterios. No una pérdida del nivel técnico o profesional de las investigaciones, pero sí una mayor permeabilidad al sector industrial afectaron en alguna medida la imagen de imparcialidad de la Institución.

Esta tendencia se ha atenuado, advirtiéndose nuevamente un énfasis de lo “técnico”, en un nivel intermedio entre la pro apertura inicial y la pro industria de los años recientes. La negociación actual de un TLC<sup>23</sup> con los Estados Unidos no parece verse reflejada en una línea aperturista de la Comisión.

Es indudable que un diseño institucional, cualquiera que éste sea, no basta para lograr los objetivos que le dieron origen, y que siempre será posible la influencia de intereses en uno u otro sentido. Lo que queremos resaltar es que, con claridad de objetivos y criterios técnicos y una cuidadosa selec-

<sup>22</sup> Gobierno transitorio de Valentín Paniagua, 2000-2001.

<sup>23</sup> Tratado de Libre Comercio.

ción de administradores del sistema —miembros de la Comisión— la institucionalidad existente permite garantizar un grado de autonomía del poder político y de los intereses particulares.

### ***3. Normas legales y procedimientos***

La legislación peruana presenta diferencias en los fundamentos, criterios de aplicación y procedimientos usados para derechos antidumping y salvaguardias. Mientras la CDS es la autoridad competente —investiga y resuelve— en los casos de dumping, en los de salvaguardias es autoridad investigadora; emite un informe con los resultados de su análisis en cada caso, pero no resuelve.

La autoridad competente para decidir sobre la aplicación o no de las salvaguardias es una Comisión Multisectorial integrada por los ministros de Economía y Finanzas, de Industrias y de la producción del sector correspondiente.

Esta diferencia no es sólo de carácter procesal. La razón de fondo es que los casos de dumping son vistos como el resultado de prácticas que crean distorsiones en el mercado y deben ser tratados con criterios estrictamente técnicos. Los casos que ameritarían salvaguardias por crecimiento de las importaciones, en forma tal que afecten una rama de la producción nacional, son entendidos como situaciones extraordinarias en las que no basta el análisis técnico que determine su procedencia sino una decisión de orden político que mida la conveniencia, desde el punto de vista de la producción, de los consumidores, de los otros sectores de la economía y del país en general, para su aplicación.

#### ***(a) Antidumping***

La legislación peruana asimila el tratamiento para los casos de dumping y los de derechos compensatorios por subsidios otorgados en el país de origen. Las normas más importantes en orden cronológico son:

**Junio 1991- Decreto Supremo 133-91-EF.-** Regula los criterios y procedimientos para corregir las distorsiones de la competencia creadas en el mercado por los casos de dumping y subsidios. Esta norma recogió los conceptos básicos de los grupos de trabajo que venían diseñando los acuerdos de la OMC. Dispuso plazos generales, pero sin especificar plazos específicos para cada instancia del proceso y autorizó la aplicación de derechos provisionales en cualquier etapa de la investigación ante la sola existencia de un perjuicio o la amenaza de éste.

Esta norma continúa vigente para los casos suscitados con países no signatarios de los Acuerdos de la OMC. Se aplicó también a los casos contra países signatarios de la OMC durante el período comprendido desde que el Perú suscribió tales Acuerdos en diciembre de 1994, hasta que fueron reglamentados en abril de 1997, pero sólo en la medida en que no se opusiera a lo dispuesto en los Acuerdos.

**Abril 1997- Decreto Supremo 043-97-EF.-** Aprueba el nuevo Reglamento sobre Dumping y Subvenciones, para casos suscitados con países signatarios de los Acuerdos de la OMC.

En general, recoge los mismos lineamientos y tónica del Acuerdo mismo. Sin embargo, la norma peruana fue más estricta a favor de la apertura que la misma OMC. El criterio eje fue velar porque la aplicación de los derechos no significara, en modo alguno, un freno para la apertura comercial en marcha. Por ejemplo, se elevó el margen mínimo de dumping requerido para la aplicación de derechos a 3% (2% según los Acuerdos), y se dispuso la aplicación obligatoria de la Regla del Menor Derecho<sup>24</sup> (opcional en los Acuerdos de la OMC), en un claro intento de alejar la posible utilización del mecanismo como medio para ampararse contra la libre competencia.

Los países que revisaron el reglamento peruano no formularon objeciones, ni encontraron amenaza alguna para los criterios de libre mercado<sup>25</sup>; interpretando, por el contrario,

<sup>24</sup> *Lesser Duty Rule*.

<sup>25</sup> El informe de la OMC luego de efectuar la Revisión del Reglamento en 1998 señaló expresamente que "El Perú incorpora criterios de Competencia".

el hecho de que los temas de competencia y los de dumping fueran atendidos dentro del mismo organismo, como una señal de respeto a los criterios de competencia en la aplicación de los derechos antidumping.

**Diciembre 2000- DS 144-2000-EF y DS 225-2001-EF.**- Precisan algunos puntos del reglamento original (DS-043). La primera, en materia de plazos, procedimientos y criterios de calificación de solicitudes. La segunda en relación con los criterios para calificar a un país como Economía de Libre Mercado, a fin de permitir la identificación de los casos en que los precios de venta en el país exportador no pueden ser considerados como normales por provenir de economías no calificadas de libre mercado.

**Enero 2003- DS 006-2003-PCM.**- Aprueba el nuevo Reglamento que reemplaza al 043 y modificatorias y consolida en un solo cuerpo legal todas las normas vigentes sobre derechos antidumping y subsidios. En general, es menos estricto que el anterior en cuanto a la aplicación de los derechos. Ordena los plazos para el procedimiento de denuncias, cambia los días hábiles por días calendario, y elimina la obligatoriedad de aplicar la Regla del Menor Derecho.

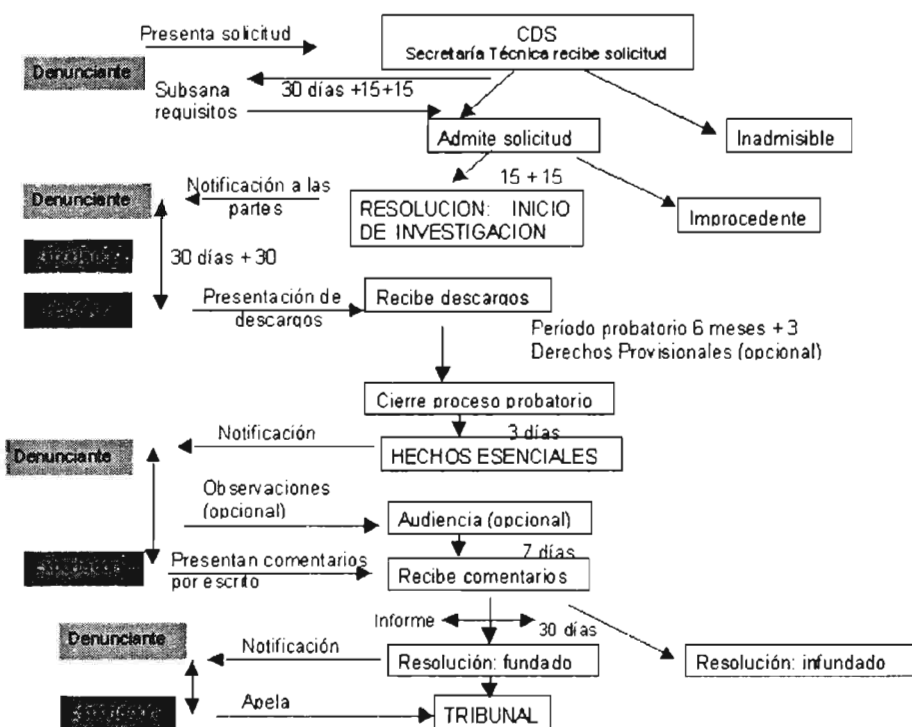
El denunciante solicita el inicio de investigación ante la Secretaría Técnica de la CDS, para lo cual absuelve un cuestionario, sustentando y documentando la existencia de dumping, su representatividad en la producción nacional, y los datos que permitan la identificación del producto objeto del dumping, el país de exportación y de origen, los productores, exportadores conocidos, importadores, precios, volúmenes y evolución de las ventas, y todos los datos relativos al daño causado.

Sin mediar solicitud de parte, la Comisión puede realizar investigaciones de oficio.

La presentación de una solicitud de inicio de investigación por dumping o subsidios está sujeta a un pago equivalente al 80% UIT<sup>26</sup> unidad impositiva tributaria, que a la fecha

<sup>26</sup> Unidad Impositiva Tributaria, a la fecha fijada en Soles 4.000, equivalente a US\$ 1.160.

Gráfico 2: Procedimiento Antidumping



equivale a S/. 3200, aproximadamente \$925. Este pago se realiza, el 20% a la presentación de la solicitud, y el 60% restante al inicio de la investigación, solamente si esto ocurre.

En principio, la información presentada no es secreta. Las partes pueden pedir la confidencialidad de determinada información, pero deben justificar este pedido y adjuntar un resumen no confidencial de dicha información.

Sigue un período para completar la información inicial, vencido el cual la autoridad competente decidirá si admite o no el caso para investigación. Los plazos son de 30 días y 15 días respectivamente, pero ambos pueden ser prorrogados al doble; pudiendo esta etapa extenderse hasta 90 días.

Los datos presentados por la empresa peticionante sirven de base para el inicio de la investigación y son notificados a las partes citadas en la denuncia, los que en un plazo de 30 días prorrogables a 60, efectúan sus descargos.

Se inicia un período probatorio que dura 6 meses prorrogables a 3 más, durante los cuales la Secretaría Técnica obtiene y analiza la información a su alcance. Antes de emitir pronunciamiento, la Comisión emite y notifica a las partes un documento con los Hechos Esenciales que servirán de base a su decisión final, con el objeto de que las partes puedan hacer sus comentarios finales, dentro de los cinco días de notificadas.

Cuando una de las partes tiene una observación a los Hechos Esenciales, se convoca a una audiencia final para exponer sus alegatos. Hay 7 días para presentar por escrito los argumentos planteados en la audiencia y 30 días para resolver de manera definitiva.

La Comisión hace una evaluación final y resuelve la aplicación de derechos o declara infundada la solicitud, en un plazo de 30 días. La duración máxima del proceso es de 9 meses prorrogables a doce. Todos los plazos son calendario.

Cada caso genera un informe detallado consignando los hechos y el análisis realizado, el que puede ser accesado por cualquiera de las partes o cualquier interesado en la página del INDECOPI.

Las Resoluciones de la Comisión son apelables ante el Tribunal del INDECOPI, segunda Instancia administrativa. Este tiene 6 meses prorrogables a 8 para confirmar o revocar. Luego queda abierta la vía judicial o acudir en queja ante la OMC.

### *(b) Salvaguardias*

**DS 020-98-ITINCI.**- Primer dispositivo peruano que reglamenta los Acuerdos sobre Salvaguardias, juntamente con los Acuerdos sobre Textiles y Vestido de la OMC.

La norma define los conceptos y procedimientos para la aplicación de cláusulas de salvaguardia a las importaciones que aumentan en tal cantidad que afectan a una determinada rama



de la producción nacional. Establece que las salvaguardias aplicables consistirán preferentemente en un gravamen arancelario ad valorem y sólo en casos excepcionales en gravámenes arancelarios específicos o restricciones cuantitativas. Dispone la creación de una Comisión Multisectorial —conformada por varios ministros— como Autoridad Competente para decidir sobre la aplicación de salvaguardias en base a la investigación e informe preparados, en cada caso, por la CDS del INDECOPI, que en estos casos actúa como Autoridad Investigadora. Se establece un tratamiento especial para la aplicación de salvaguardias a países en desarrollo miembros de la OMC, exigiendo que las importaciones del producto denunciado representen un mínimo del 3% en forma individual o 9% en conjunto con otros países, sobre las importaciones del Perú.

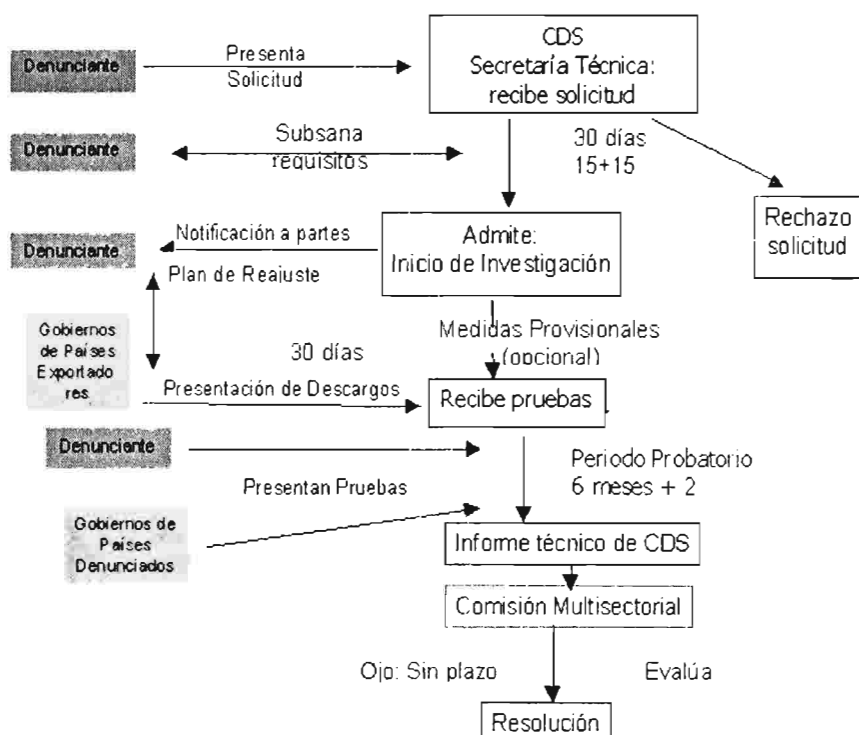
Se autoriza la aplicación de salvaguardias provisionales, que no excederán de 200 días, para casos excepcionales.

En general, es una norma restrictiva que busca desincentivar el uso de este mecanismo. Una muestra de ello es que, al reglamentar las salvaguardias de transición previstas en los Acuerdos de Textiles y Vestido, exige los mismos requisitos que para las salvaguardias definitivas.

**Octubre-2003- DS 023-2003-MINCETUR.-** Reglamenta las salvaguardias de transición previstas en el ATV<sup>27</sup> y las salvaguardias de transición previstas en el documento de adhesión de China a la OMC. La norma dispone que las partes peticionantes deben sustentar si la medida solicitada redundará a favor del interés público. Pero la tónica es flexibilizar los requisitos; por ejemplo, se incorpora una cláusula de salvaguardia provisional de transición.

<sup>27</sup> Acuerdo sobre Textiles y Vestido de la OMC.

Gráfico 3: Procedimiento para salvaguardias



La solicitud de investigación del denunciante ingresa a la Secretaría Técnica de la CDS la que actúa sólo como autoridad investigadora para elevar su informe a la Comisión Multisectorial.

Además de la información relativa al producto, al volumen y evolución de las importaciones denunciadas, y al daño invocado, la solicitud debe incluir un informe económico que cuantifique el impacto de la medida sobre los consumidores finales e intermedios y sobre el interés público.

La autoridad también puede iniciar investigaciones de oficio, en situaciones excepcionales y cuando medie el interés nacional.

La primera parte del proceso es similar a la de investigaciones por dumping. La diferencia es que el denunciante debe presentar dentro de los 30 días de iniciada la investigación un Plan de Reajuste de la rama de la producción nacional a la situación de competencia creada por las importaciones, es decir, explicar cómo va a adecuarse a la nueva competencia en el mediano plazo.

El período de prueba dura 6 meses prorrogables a 8 y culmina con el Informe técnico de la CDS. Durante este plazo, se realizan consultas con los miembros de la OMC que tengan interés sustancial como exportadores del producto en cuestión.

El Informe es remitido a la Comisión Multisectorial. No existe una disposición sobre el tiempo en que ésta debe pronunciarse. Puede acoger o no las recomendaciones hechas por la CDS. En principio, debe evaluar el interés económico general del país, los efectos de las medidas en el ámbito nacional y respecto de las relaciones comerciales con los países eventualmente afectados; especialmente, si se está excediendo el nivel arancelario consolidado por el Perú en la OMC, que es de 30%.

Las salvaguardias, si son aprobadas, tienen una vigencia de tres años prorrogables a tres más, plazo inferior al de ocho años permitidos por las normas del GATT. En suma, la decisión de aplicar salvaguardias tiene mucho más margen político de maniobra que el de los derechos antidumping.

#### ***4. Otros aspectos de la experiencia peruana***

**Información disponible.**- Voceros de la autoridad investigadora y de los usuarios de los mecanismos coinciden en que una de las trabas para la agilidad de las investigaciones sobre casos de dumping es la falta de disponibilidad de datos estadísticos completos. Las estadísticas de aduanas están disponibles. En relación con estadísticas de producción, la información es bastante más imprecisa y, en algunos casos, los datos disponibles en los ministerios de la producción están incom-

pletos, atrasados y son poco confiables. La tarea de verificación de datos toma tiempo y esfuerzo de la Comisión, aunque muchas veces debe resignarse a decidir con la mejor información disponible.

**Costos para el peticionante.**- En estricto, la presentación de solicitudes para investigación por casos de dumping o salvaguardias no requiere del uso de asesores o abogados. En la práctica, las empresas tienden a encargar la preparación de sus casos a estudios de abogados o economistas especializados en el tema, no sólo para la presentación del expediente, sino para un seguimiento cercano de la evolución del mismo. Se estima que el promedio de estos asesores se ubica en el rango de U\$S 10.000 y 15.000 por caso.

Sin embargo, hay también empresas que sustentan sus casos sin contratar asesoría externa. Una empresa pequeña logró, en 1999, la aplicación de derechos provisionales primero, y luego definitivos de 120% y 734% por dumping causado por la importación de tablas tipo “bodyboard” y “kickboard” para correr olas y de recreo, y para piscinas y aletas, originarias de la República Popular China y Taiwán. La empresa sustentó todos los extremos de su denuncia, aun el de oponerse a la pretensión de China de ser tratada como una economía de libre mercado.

Un aspecto particular del procedimiento peruano es el derecho que paga el empresario por presentar una solicitud de investigación. Comparado con otros países donde el trámite es gratuito, el cobro podría verse como una barrera a la presentación de solicitudes. Sin embargo, el monto fijado al 80% de una UIT, equivalente a la fecha a U\$S 925, es muy bajo para tener ese efecto. Los empresarios contactados manifiestan estar conformes, y algunos hasta a favor del cobro, como una forma de “contribuir” con los costos de la investigación. Un caso anecdótico es el de un empresario que manifestó, al ser interrogado sobre el particular, que si no ganaba el caso, habría logrado obtener un estudio útil sobre su producto, a un precio muy barato.

**Representatividad de la empresa peticionante.**- Tanto el Acuerdo, como el Reglamento recogen el criterio de que los

denunciantes deben representar por lo menos el 25% de la rama de la producción nacional afectada. El legislador peruano ha preferido mantenerse en este límite mínimo, entendiendo que, al aumentarlo, estaría dando ventaja a grandes empresas.

**Elusión de Derechos.**- Los casos de elusión configurados mediante el uso de otra partida arancelaria, otro origen u otra descripción técnica del producto, pueden ser denunciados por el peticionante o corregidos de oficio por la CDS. Ésta debe velar porque el producto importado sujeto a derechos antidumping pague tales derechos independientemente de la partida arancelaria por la que ingrese al país. Pero el control de la partida correcta y de la recaudación misma es una tarea aduanera. La nueva ley de delitos aduaneros establece penas de cárcel para los agentes económicos que intenten eludir los derechos antidumping, falseando información del producto, así como la responsabilidad en que incurrir los funcionarios de Aduanas por la falta de cobro adecuado de estos derechos.

**Presupuesto de las Comisiones.**- Es ajustado. Si bien hasta ahora se han podido realizar las investigaciones de un modo razonable, la falta de recursos de la Secretaría Técnica es notoria. Con recursos adecuados podrían mejorarse los tiempos y el rigor técnico de sus informes, por ejemplo, mediante la contratación de estudios especializados. Las investigaciones in situ se hacen mediante el viaje de algún miembro de la Secretaría Técnica cuando se trata de países vecinos.

**Interés Público en las normas peruanas.**- En el caso específico de las salvaguardias, el numeral 10 del Artículo 8 del DS 020 exige como requisito para la solicitud de cláusulas de salvaguardias incluir un “informe económico que cuantifique el impacto de la medida sobre los consumidores finales e intermedios así como sobre el interés público”.

En el caso de las medidas antidumping, tratándose de importaciones originarias de países no miembros de la OMC, el Artículo 17° del DS.133 indica que la Comisión deberá recabar, en la medida de lo posible, “opiniones de los compradores y/o usuarios del producto materia de la solicitud de in-

investigación”. Y para el caso de importaciones originarias de países miembros de la OMC, el artículo 23° del DS.006 permite a la Comisión iniciar investigaciones de oficio cuando “medie el interés nacional”. Sin embargo, no se exige tener en cuenta el “interés nacional” para el análisis de la conveniencia o no de aplicar derechos antidumping, pues se entiende que corregir las distorsiones generadas por las prácticas desleales se está actuando a favor de la libre competencia y, por ende, del bien público.

**Transparencia de la Información.**- Las solicitudes de los peticionantes, los cuestionarios que responden las partes, los hechos esenciales de un caso, las audiencias, y los informes de la Comisión son documentos abiertos. La norma establece que cuando una empresa debe presentar información que considera necesario mantener reservada, puede solicitarlo pero deberá acompañar un resumen no confidencial de dicha información. Los informes de la Comisión son detallados; registran los hechos, los resultados de los análisis efectuados y las consideraciones tenidas en cuenta para la decisión que se adopta, y son publicados en la página del INDECOPI para su acceso al público. Este carácter público de la información fue concebido como un aspecto consistente con un esquema de libre competencia y no fue puesto para desincentivar la presentación de solicitudes, aunque en ciertos casos pueda tener ese efecto inevitable.

**Difusión de los Mecanismos.**- El sector empresarial no conoce la disponibilidad de los mecanismos antidumping y de salvaguardias como sería deseable. El INDECOPI ha realizado, sobre todo a través de la CDS, diversos esfuerzos por difundir entre los empresarios los criterios que sustentan los mecanismos de defensa comercial, no sólo con el fin de apoyarlos como posibles peticionantes, sino en su eventual defensa frente a posibles denuncias contra sus exportaciones a otros países. La Sociedad de Industrias cuenta con una dependencia encargada de los temas de antidumping y subsidios que coordina actividades para sus asociados, pero no es muy activa. Los otros esfuerzos realizados han sido charlas informativas o motiva-

doras, mesas redondas y conferencias sobre el particular, pero se pueden calificar como esfuerzos eventuales. Esto explica el escaso uso de los mecanismos, así como el flujo creciente de casos guarda relación directa con el aprendizaje del sector empresarial.

La mejor difusión de los mecanismos y sus alcances ha sido, hasta hoy, la que se efectúa a través de los empresarios que han presentado casos, asesores que han efectuado los estudios de casos, funcionarios que han dejado de serlo y otros profesionales vinculados, que van creando un grado de maduración y conocimiento en el sector privado.

**Apoyo Interagencias.**- No existe una cooperación inter-agencias en términos formales o regulares. Ha habido cooperación estrecha a nivel informal con el SECOFI mexicano en algunos períodos de la Comisión. Las autoridades manifiestan que sus necesidades de cooperación son canalizadas a través de las delegaciones comerciales peruanas en el exterior; especialmente en Ginebra, y de la OMC. Una queja frecuente es que la cooperación formal del exterior, muchas veces no llega a las autoridades investigadoras, debido a que los canales formales por los que debe canalizarse constituyen una limitación y a veces un bloqueo de la misma.

## **B. Los casos presentados en el Perú**

### **2. Balance general**

#### *(a) Resultados de las Solicitudes de investigación*

Un total de 81 solicitudes de defensa comercial se han presentado ante la CDS, desde su creación en 1991 hasta la fecha. La mayoría de ellas, 70, corresponden a casos de supuesto dumping; 7 a reclamos por subvenciones, y sólo 4 a solicitudes de cláusulas de salvaguardia. Del total presentado, una de cada cuatro solicitudes (21%) fue declarada improcedente o retirada por desistimiento del denunciante, por lo que no se abrió investigación.

Cuadro 4: Solicitudes y medidas 1993-2004

	Total	Subsidios	Salvaguarda	Dumping
Solicitudes	81	7	4	70
Investigaciones	64	5	2	57
Derecho Provisional	30	3	1	26
Provis. y Fundado	23	3		21
Fundados	28	2		26
Fundado en parte	4	1		3
Infundados	28	2	1	25
Pendientes de Resol.	4		1	3

Fuente: INDECOPI. Elaboración: León y Carrillo

De las 64 solicitudes admitidas a investigación, en dos de ellas, el peticionante desistió. La Comisión consideró la necesidad de aplicar un derecho provisional en 30 casos, 26 correspondientes a casos de dumping. De ellos, 21 merecieron más tarde la aplicación de derechos definitivos y 5 se declararon infundados.

De las 70 solicitudes por casos de dumping, 29 se declararon fundadas total o parcialmente al terminar la investigación, o sea con derechos definitivos.

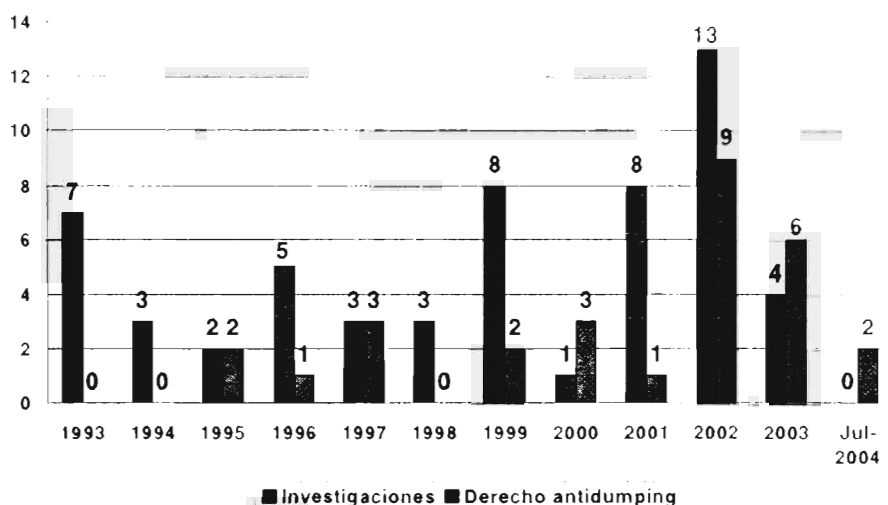
Las acciones de oficio han sido ejercitadas en muy pocas oportunidades. Un caso de zapatos contra Indonesia, y otros de prendas de vestir, de zapatos y de medidores de agua, los tres contra China. En general, la Comisión considera que el daño debe ser demostrado por el peticionante siempre que sea posible.

#### *(b) Incidencia en el tiempo*

Si se examina la relación de expedientes en el tiempo, se nota un marcado aumento en el número de casos presentados y aprobados, como se indica en el Gráfico 4.



Gráfico 4: Investigaciones y derechos antidumping en el Perú  
1993-julio 2004



El número de casos presentados durante los seis primeros años, 1993-1998, que fue un promedio de 6,2 al año, aumentó a 8,8 en los cinco años siguientes; pero más significativo fue el aumento en el número de solicitudes declaradas fundadas, de 1,5 al año entre 1998 y 1999, a un promedio de 4,2 al año a partir de 1999.

Según una reciente encuesta (Junio 2003) de la Sociedad Nacional de Industrias, el 77% de los industriales que ha enfrentado algún tipo de competencia desleal extranjera considera que fue afectado por prácticas dumping, y el 20% por subsidios. Curiosamente, menos del 5% de estos ha presentado una denuncia en la Comisión de Dumping y Subsidios (CDS) del INDECOPI.

El poco uso de estos mecanismos durante los primeros años, y el aumento progresivo del volumen de casos presentados se explica, en opinión de los autores, principalmente por

un gradual aprendizaje del sector empresarial. En otros países como México y Argentina, vemos por el contrario que los casos han comenzado a disminuir. Podríamos pensar que el aprendizaje se da también por el lado de los exportadores. Las medidas de defensa comercial desincentivan, en el largo plazo, las prácticas desleales en el comercio.

Se observa, además, un aumento en el número promedio de investigaciones iniciadas. Éstas pasaron de 4,7 casos por año (28 en 5 años) durante la primera etapa, a 6,4 por año (32 en 5 años) en la segunda. Este aumento coincide con el cambio político ocurrido a partir del año 2000, cuando el gobierno es asumido transitoriamente por Valentín Paniagua para pasar luego, en 2001, al gobierno actual de Alejandro Toledo. De ellas, 1,5 al año, terminaron con la aplicación de derechos antidumping durante la primera etapa (9 casos en 5 años), mientras que en la segunda etapa esta cifra aumenta a 4,2 por año (21 en 5 años).

En términos porcentuales, las investigaciones que se declaran fundadas pasan de 32% entre 1993 a 2000, a 66% entre 2001 y 2003.

### *(c) Incidencia por Sectores*

El uso del mecanismo antidumping ha sido diversificado por sector. En total, 16 actividades distintas han recurrido a INDECOPI para acogerse a las medidas de defensa comercial, ocho de las cuales presentaron 3 o más solicitudes. El patrón diversificado de uso no ha variado significativamente entre el período inicial entre 1993 y 1998 y el período más reciente. El mayor usuario ha sido el sector siderúrgico, con 18% del total de casos. Asimismo, los sectores agropecuario, textil y de medidores (eléctricos y de agua) representan cada uno 11% del total, mientras que el sector de productos químicos tiene una participación de 9%.

Cuadro 5: Investigaciones antidumping por sector

Sector	Total	1993-98	1999-2003
Agropecuario	6	2	4
Siderúrgico	10	4	6
Neumáticos	3	2	1
Textil	6	3	3
Medidores	8	5	3
Calzado	3	1	2
Químicos	5	2	3
Otros	16	7	9
Total	57	26	31

Fuente: INDECOPI. Elaboración León y Carrillo.

Los casos agrícolas son sólo seis. Esto no significa que no ocurren prácticas desleales en este sector. El escaso uso de los mecanismos de defensa obedece más bien a la composición del sector agrícola en Perú, en su mayoría pequeños o medianos agricultores carentes de la capacidad organizativa o de gestión requerida para preparar un caso antidumping. Por ejemplo, un grupo de productores algodoneiros manifestó su interés por tramitar un caso de dumping, pero no formalizaba su solicitud, aduciendo su falta de capacidad de gestión y tratando de que la Comisión inicie la investigación de oficio. Es política de ésta, sin embargo, que los productores afectados sean los que acrediten el daño causado, involucrándose en el proceso.

Cuadro 6: Investigaciones antidumping según países

	Total	Dumping	Subsidios	Salvag.
China	20	19		1
Otros Asia	7	7		
Chile	11	11		
Argentina	9	7	2	
Brasil	6	5	1	
Colom-Venez-Boliv	4	4		
México	3	3		
Europa	2	1	1	
No OMC	7	6		1
Otros	2	1	1	

Fuente: INDECOPI. León y Carrillo.

Nota: algunos casos se registran en más de un país, por lo que las sumas difieren de otros cuadros.

#### (d) Incidencia por Países

La incidencia de las investigaciones antidumping, según el país de origen de las importaciones, muestra que el principal país denunciado es la República Popular China, con 26% del total de casos. La mayor parte de las importaciones de origen chino son textiles, confecciones y medidores de agua, y, en menor medida, cubiertos y ollas de acero inoxidable, neumáticos, cremalleras, vajilla de cerámica y bisagras de hierro. Del total de las denuncias contra China, sólo tres casos fueron declarados infundados, uno porque el producto denunciado no era similar al producido en el país, el segundo porque desapareció la causa que determinaba la amenaza de daño. Perú no aplica la cláusula de la Nación Más favorecida a China.

En segundo lugar, se encuentra Chile con un 17% del total. La incidencia de Chile se explica por la existencia del Acuerdo Comercial Bilateral, que lo convierte en el principal socio comercial del Perú. Dicho Acuerdo no incluye cláusulas sobre dumping. Argentina ocupa un tercer lugar con el 11% del total.

Asimismo, si se observan las investigaciones antidumping, que culminaron con la imposición de derechos definitivos en el Perú, vemos que la incidencia según país se repite: la

República Popular China representa el 32% del total, mientras que Chile tiene una participación del 19%. La mayor parte de las investigaciones iniciadas contra Argentina no culminan en la aplicación de derechos antidumping, por lo que su participación es de sólo 4%. Por otro lado, del total de investigaciones iniciadas contra estos tres países, culminaron en la aplicación de derechos antidumping un 64% de la República Popular China, 56% de Chile y 17% de Argentina.

#### *(e) Duración Promedio de los procesos*

El promedio de demora para la resolución de casos ha variado a través del tiempo. La duración de los procesos de decisión para el conjunto de solicitudes de salvaguardias y derechos antidumping, desde la presentación del pedido hasta la resolución final, ha sido de 9,5 meses en promedio, sin incluir las apelaciones. Esta cifra aumentó ligeramente en el tiempo, pasando de 8,4 meses para los casos presentados entre 1993 y 1996, a 10 meses para los casos presentados a partir de 2001, con excepción de los que recibieron derechos provisionales, cuyo plazo de espera fue menor.

Aunque algunos entrevistados sostienen que los plazos se han agilizado, esto no se ve reflejado en los datos. Antes y ahora hay expedientes que demoran 8 meses y otros cuyo trámite total llega a 12 meses. Aunque una investigación de dumping o salvaguardias requiere cierto tiempo para obtener resultados confiables, no hay consenso sobre lo óptimo deseable en cuanto a la duración de los procesos. Investigadores miembros de anteriores Comisiones opinan que los plazos extendidos obedecen, no sólo a una investigación técnica de los casos denunciados, sino que constituyen un desincentivo para la presentación innecesaria de solicitudes.

#### *(f) Casos con la Comunidad Andina*

Los Acuerdos de la OMC permiten que los casos de dumping o salvaguardias entre países signatarios de convenios bi-

laterales o multilaterales, sean tramitados dentro del ámbito de dichos convenios. En el caso específico de investigaciones contra importaciones originarias de países miembros de la Comunidad Andina, siendo Perú miembro signatario, el denunciante debe presentar su solicitud ante la Secretaría General de la CAN, según lo dispone la Decisión 456.

El número de solicitudes presentadas por productores peruanos ante la CAN en los últimos 10 años es de 5 casos, 6% del total de solicitudes recibidas por la CDS. La cifra parece baja, pero guarda relación con el volumen de importaciones peruanas originarias de países de la CAN, que en 2002 representa el 8% del total importado. Actualmente, existen casos pendientes de solución, entre ellos, el caso de manteca vegetal comestible presentado por Perú contra Colombia.

El procedimiento de investigación en la CAN es llevado a cabo por las mismas autoridades que llevan adelante el proceso de integración del mercado andino, por lo que podrían percibirse estas denuncias como un obstáculo para el proceso integrador que es su trabajo prioritario.

Entre 1998 y 1999, Perú fue invitado por sus socios para adoptar políticas comunitarias de salvaguardias y antidumping contra terceros países. Perú optó por mantener su régimen individual.

#### *(g) Casos de Salvaguardias*

En Perú, se han presentado sólo cuatro solicitudes de investigación para la aplicación de derechos de salvaguardia. Dos de los casos fueron declarados improcedentes y sólo dos merecieron el inicio de una investigación. Uno de ellos fue el iniciado el 11 de Mayo de 1999 por la empresa Siderperú, que solicitó la aplicación de medidas de salvaguardia sobre las importaciones de bobinas y planchas de acero laminados en caliente y frío, y barras de acero para la construcción originarias de países no miembros de la OMC. Este caso fue investigado por la CDS y elevado el informe favorable a la Comisión Multisectorial, la que nunca se reunió para emitir su decisión, haciéndose evidente la decisión política de no

aplicar estas medidas. Siete meses más tarde, la empresa presentó un caso por dumping para los mismos productos. En diciembre de 1999, se dictaminó la aplicación de derechos antidumping definitivos sobre las mismas importaciones provenientes de Ucrania y Rusia ante solicitud de Siderperú.

El otro caso de salvaguardias es el de confecciones textiles originarias de China, presentado en octubre del 2003 y que es reseñado más adelante.

### *(b) Apelaciones*

La Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal del INDECOPI es la segunda instancia administrativa y resuelve las apelaciones presentadas por las partes en los procesos seguidos ante cualquiera de las Comisiones de la Institución. De los 81 casos vistos por la CDS, 34 fueron apelados, y de ellos 30 correspondían a casos de dumping y uno a salvaguardia, lo que representa el 7 % del total de casos recibidos por el Tribunal.

Según los datos disponibles, de las 30 apelaciones ingresadas por casos de dumping, la Resolución del Tribunal ha confirmado la de la CDS en cerca del 90% de los casos. Se registran tres casos en los que se ha revocado o devuelto para ser modificada, y cuatro casos pendientes de resolver.

## **2. Algunos casos**

### *A. Bolas de acero fundidas: Chile*

- En Febrero de 2000, una empresa peruana fabricante del 50% de la producción nacional de bolas de acero fundido para molienda de minerales metálicos solicitó a la CDS abrir una investigación por supuestas prácticas de dumping contra las importaciones procedentes de una empresa chilena.
- En Julio de 2000, se apersonó formalmente al proceso la empresa fabricante del otro 50% de la producción nacional, en este caso bolas de acero forjado, y se opu-

so a la solicitud de investigación, indicando no verse afectada por las importaciones de origen chileno.

- Perú y Chile habían suscrito en 1998 un Acuerdo de Complementación Económica para la conformación de una zona de Libre Comercio, estableciendo cronogramas de desgravaciones arancelarias a una serie de productos. Las bolas de acero para la molienda de minerales estaban exoneradas del pago del arancel desde el segundo semestre de 1998.
- A partir de 1999, el volumen y participación en el mercado peruano de bolas de acero de origen chileno registró un crecimiento del orden de 200 TM a entre 7000 y 8000 TM en 2000.
- Realizada la investigación y demostrado el dumping y su relación con el daño causado, en marzo de 2001 la CDS impuso derechos definitivos ad valorem FOB de 11,05%.

Paralelamente a la investigación peruana, una empresa chilena presenta en Chile una solicitud de investigación por dumping contra las importaciones del mismo producto: bolas de acero, procedentes de Perú, en este caso fabricados y exportados por la empresa peruana opositora.

Las empresas denunciante peruana y chilena, socias comerciales y ambas con la misma razón social, tendrían un acuerdo corporativo por el cual la primera no puede exportar a Chile y viceversa. La estrategia conjunta pretendería consolidar su posición en sus mercados locales, mediante las denuncias paralelas contra sus principales competidores, neutralizando el reciente Acuerdo Comercial entre ambos países que establecía exoneraciones arancelarias mutuas para ese producto.

El objetivo corporativo del productor peruano y su socio, el productor chileno, funcionó a medias. El Perú aplicó 11% de derechos antidumping, mientras que Chile desestimó la denuncia contra el exportador peruano.



Este caso permite ver cómo grupos con empresas vinculadas en diferentes países (en este caso Perú y Chile) pueden, mediante la coordinación de estrategias de defensa conjuntas, aprovechar la legislación antidumping, con la finalidad de intentar consolidar posiciones de mercado en los países y/o regiones correspondientes.

#### *B. Almidón de Maíz y Jarabe de glucosa: México*

- El 10 de mayo de 1996, la CDS inició el procedimiento de investigación por supuestas prácticas de dumping en las importaciones de almidón de maíz y jarabe de glucosa procedentes de México.
- La empresa mexicana admitió su práctica de dumping y solicitó un compromiso de precios que fue denegado por la Comisión.
- Ante el incremento significativo de las importaciones, a dos meses de iniciada la investigación, se aplicaron derechos provisionales del 9,51% para almidón de maíz y de 14,68 % para jarabe de glucosa, y concluida ésta se fijaron los derechos definitivos. La empresa mexicana apeló, pero el Tribunal confirmó la Resolución de la Comisión en agosto de 1997.
- Dos años después, la empresa mexicana solicitó una nueva investigación, a fin de que se dejen sin efecto los derechos antidumping aplicados. Esto determinó la reducción de los derechos al jarabe de glucosa a 3,32%.

Este caso fue el primero en que se pidió la revisión de derechos sobre la base de un cambio de circunstancias, que terminó concediendo la razón a la empresa exportadora en relación con uno de sus productos.

Además, el caso determinó la política de la Comisión de no aceptar compromisos de precios, considerando que el efecto conseguido, que sería el mismo que la aplicación de los derechos antidumping, no justificaría el esfuerzo y logística que serían necesarios para hacer el seguimiento y fiscalización

correspondientes. Los derechos antidumping, en cambio, son controlados por la Aduana, significan un ingreso al fisco, y no exigen una labor supervisora de la Comisión.

Aunque la ley peruana contempla los compromisos de precios, la Comisión la interpretó como una opción y no como una obligación, optando por la línea de restringirlos a los casos inevitables, por ejemplo, si en vez de ser una propuesta del exportador o de su gobierno, éste fuera un común acuerdo entre las partes para suspender la investigación.

### *C. Confecciones textiles: China*

- En octubre de 2003, la Sociedad de Industrias, presentó ante la CDS una solicitud para iniciar una investigación para aplicar cláusulas de salvaguardia contra las importaciones de confecciones textiles de origen chino, ante un extraordinario aumento en el volumen de las mismas.
- La Comisión realizó un estudio de 288 subpartidas referidas a prendas de vestir, toallas, sábanas y ropa de cama, e identificó 106 por las cuales ingresan actualmente al Perú, la mayor cantidad de importaciones de origen chino sobre las cuales debían imponerse medidas de salvaguardia.
- El Protocolo de adhesión de China a la OMC estableció un mecanismo de *Salvaguardia de Transición para Productos Específicos*, cuya imposición requiere probar que las importaciones denunciadas causan o amenazan causar una desorganización del mercado para los productores nacionales.
- En Noviembre de 2003, sólo un mes después de iniciada la investigación, el informe de la Comisión de Dumping y Subsidios del INDECOPI concluyó que existen condiciones para aplicar de manera inmediata salvaguardias de transición provisionales a las confecciones de China y que, de no tomarse estas medidas, se podría ge-

nerar un perjuicio difícilmente reparable a la rama de producción nacional que abastece el mercado interno.

- La Comisión recomendó, además, que la Aduana tomara las medidas de control adecuadas para evitar la evasión de los posibles derechos aplicados, vía migración de partidas o contrabando; al Ministerio de Producción, y a los agentes económicos interesados, a generar señales de alerta respecto del aumento del volumen importado por las subpartidas no afectas, con el fin de tomar nuevas medidas de la forma más rápida.
- El informe fue remitido a la Comisión Multisectorial. El 5 de diciembre de 2003 se aplicaron salvaguardias provisionales a las importaciones de confecciones chinas, vigentes por 200 días.

Los intereses proteccionistas, escondidos durante el período liberal de la década pasada, habían reaparecido tímidamente, aprovechando la caída en desgracia del gobierno de Fujimori, tratando de identificar dentro de los excesos de su gobierno el haber eliminado las barreras proteccionistas en el Perú. La industria textil nacional, exacerbada por la masiva y frustrante competencia proveniente de China, sirvió de escenario para estas apariciones.

Algunos sectores industriales —parte de la industria textil unida a los pequeños y medianos empresarios de la industria de la confección—, no obstante tener disponible la vía de una denuncia por dumping y estar instruidos sobre la alta probabilidad de éxito de dicha gestión, optaron por la vía que ofrecía mayor margen de presión gremial y política, y presionaron al gobierno por una medida que fuera a la vez política y drástica: la imposición de salvaguardias, rehusando asumir el esfuerzo y los costos de un proceso de investigación antidumping.

La presión sobre el gobierno, canalizada a través del Ministerio de la Producción, buscó crear la imagen que el íntegro de la competencia desleal en el sector de confecciones es de origen chino, y en medio de un ambiente politizado y con una rapidez sin precedentes, se impusieron las salvaguardias.

En Junio de 2004, estando próximos a vencerse los 200 días calendario de vigencia de las mismas, se desata una batalla política abierta entre los grupos que promueven las salvaguardias, industriales textiles y confeccionistas, y los opositores a las medidas, gremios de exportadores con importantes clientes chinos y la Embajada de China en Perú. La batalla alcanza a los medios, a distintos sectores del gobierno, al Congreso y a la opinión pública. El debate se centra en que el efecto de las posibles represalias impuestas por el gobierno chino, sobre las exportaciones peruanas a ese país, podría resultar más perjudicial que el daño causado por las importaciones de confecciones chinas sobre la industria nacional.

Después de muchos años, se ve un manejo político de los intereses proteccionistas, tanto en los medios de comunicación como en marchas de confeccionistas textiles al Congreso. Y, por primera vez, se produce un debate en el que no se discute el daño causado ni el derecho a ejercer una defensa comercial. La discusión se traslada a los opositores de las salvaguardias, que exigen que el tema sea resuelto a través de un técnico procedimiento antidumping, que no perciben como proteccionista, y los que insisten en usar el margen político de apoyo a la industria, invocando las salvaguardias como una medida proteccionista tradicional.

Al terminar este informe, el gobierno se encuentra en una situación confusa. La decisión reciente es eliminar las salvaguardias de transición provisionales para evitar enfrentar represalias comerciales por parte de China, y adoptar, en su lugar, las salvaguardias generales provisionales. Pero los nuevos gobiernos afectados exigirán medidas compensatorias.

El sistema legal e institucional peruano ha funcionado para contener las presiones proteccionistas por la aplicación inmediata de las salvaguardias generales. Pero el funcionamiento del sistema, en el largo plazo, dependerá de la capacidad de los gobernantes por definir el rumbo, y decidir el grado de permeabilidad que las instancias de gobierno estarán dispuestas a exhibir frente a las inevitables presiones.

## Conclusiones

1. La creación del actual sistema de antidumping y salvaguardias (AD-SG), entre 1990 y 1993, en Perú, debe ser entendido en el contexto de un largo proceso histórico, en el cual se han producido cambios pendulares entre políticas de protección y de apertura. Sin embargo, el contexto actual de fuerte globalización y el gradual enraizamiento de una cultura de mercado en el país sugieren la probabilidad de un “fin de la historia”, o sea, de que el sistema perdure en su mayor parte.
2. Las normas e instituciones del sistema AD-SG actuales fueron concebidas como parte de un ambicioso paquete de reformas, orientadas a la apertura y a la promoción de la competencia en la economía peruana, aplicada desde 1990. Es así que el diseño del sistema se dio antes y en forma independiente de la Ronda Uruguay del OMC. Igualmente, ni el diseño ni la aplicación del sistema han sido influenciados por las fluctuaciones del tipo de cambio.
3. Tanto el diseño institucional como el cuadro humano del sistema han tenido un carácter altamente principista, contando con un elevado grado de autonomía técnica, un bajo nivel de captura política, y una alta mística de mercado en su personal.
4. En el diseño institucional, destaca la marcada diferenciación en el tratamiento que se otorga a los casos antidumping de un lado y a los de salvaguardia de otro, en el que se distingue a los casos de competencia desleal, los que se evalúan con un estricto criterio técnico, y los de daño que requieren una clara decisión política.
5. No obstante, existen varios indicadores de un retroceso parcial en cuanto al principio de no injerencia política y a la apertura, especialmente desde el año 2000.

6. Se deduce la conveniencia de algunas modificaciones de las prioridades de la OMC, para poner más énfasis en el monitoreo institucional en países como Perú, incluyendo la certificación de esos procesos, y en la insistencia a favor de una adecuada inversión de recursos para el funcionamiento del sistema.

## Bibliografía

- Roberto Abusada, Javier Illescas, Sara Taboada, *Integrando el Perú al Mundo*, Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía, Lima, 2001.
- Alberto Pascó-Font, Jaime Saavedra, *Reformas Estructurales y Bienestar, Una Mirada al Perú de los Noventa*, GRADE, Lima 2001.
- Carlos Boloña, Javier Illescas, *Políticas Arancelarias en el Perú, 1980-1997*, Instituto de Economía de Libre Mercado, Universidad San Ignacio de Loyola, Lima 1997.
- Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón, José Valderrama, *La Reforma Incompleta*, Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía, Lima, 2000.
- Mercedes Aráoz, *Antidumping and Competition Policy: The Peruvian Experience*, Universidad del Pacífico, Conference on “Integrating the Americas”, November 20-21, 2002.
- Michael Finger, “Antidumping and antisubsidy measures”, en J.M.Finger and A.Olechowski (eds), *The Uruguay Round: A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, World Bank, Washington, D.C., 1987.
- Michael Finger (ed.), *Antidumping – How it Works and Who Gets Hurt*, University of Michigan, Ann Arbor, 1993.
- Beatriz Boza (ed.), *Peru's Experience in Market Regulatory Reform, 1993-1998*, INDECOPI, Lima, 1998.
- Carol Wise, *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*, Universidad del Pacífico, Lima, 2003.

## ÍNDICE

AUTORES .....	7
PREFACIO .....	9
Antecedentes .....	12
REFLEXIONES SOBRE LOS ESTUDIOS Y SUS LECCIONES .....	15
<i>J. Michael Finger y Julio J. Nogués</i>	
Introducción .....	15
Reflexiones sobre los estudios de los países .....	17
<i>Economía política de las medidas antidumping     y salvaguardias en Argentina</i> .....	17
Julio J. Nogués y Elías Baracat	
Antidumping .....	18
Salvaguardias .....	20
Lecciones .....	21
<i>Mecanismos antidumping y de salvaguardia:     La experiencia brasileña, 1988-2003</i> .....	21
Honorio Kume y Guida Piani	
Reformas .....	22
Instituciones administrativas .....	23
Experiencia .....	25
Lecciones .....	26

<i>Manteniendo los espíritus animales bajo control:</i>	
<i>El caso de Chile</i> .....	26
Sebastián Sáez	
La reforma económica de Chile .....	27
La experiencia inicial .....	27
Los instrumentos actuales y su administración .....	29
Fuentes estructurales de disciplina .....	30
Disciplina legal .....	30
Un amplio apoyo .....	31
Lección .....	32
<i>La aplicación de salvaguardias y derechos</i>	
<i>antidumping en Colombia</i> .....	32
Mauricio Reina y Sandra Zuluaga	
Lección .....	36
<i>Las políticas de antidumping y medidas</i>	
<i>de salvaguardia en el contexto de la liberalización</i>	
<i>económica de Costa Rica</i> .....	36
Ricardo Monge-González y Francisco Monge-Ariño	
Reglamentaciones y organización .....	38
Experiencia .....	38
Lecciones .....	40
<i>Antidumping y medidas de salvaguardia</i>	
<i>en la economía política de liberalización:</i>	
<i>El caso de México</i> .....	41
Luz Elena Reyes de la Torre y Jorge G. González	
Competencia internacional normal versus irregular .....	41
Medidas de emergencia .....	43
Lecciones .....	45
<i>Los mecanismos antidumping y salvaguardias</i>	
<i>en Perú</i> .....	45
Richard Webb, Josefina Camminati,	
y Raúl León Thorne	
Reforma institucional, INDECOPI .....	46
El papel de las comisiones del INDECOPI .....	47



Resultados .....	48
Lecciones .....	50
Alcance y antecedentes de las reformas .....	51
Utilización de las Defensas Comerciales -	
Antecedentes generales .....	54
La razón fundamental del antidumping .....	56
Razón fundamental de las salvaguardias .....	58
Organismos directivos .....	59
Fuentes de disciplina .....	61
Recomendaciones sobre las normas de la OMC .....	63
Referencias .....	75

## ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS MEDIDAS ANTIDUMPING Y DE SALVAGUARDIA EN ARGENTINA .....

*Julio J. Nogués, Elías Baracat*

I. Introducción .....	77
II. Liberalización comercial y políticas	
de tipo de cambio .....	79
1. Programa de liberalización comercial .....	80
2. Políticas de tipo de cambio .....	82
3. Crecimiento, crisis y desempleo .....	83
4. Respuesta del comercio .....	84
5. Resumen .....	85
III. Reforma de la legislación antidumping	
y de salvaguardias .....	86
1. Presiones externas e internas para reformar	
la legislación .....	87
2. Economía política de la legislación AD y de SG ....	88
Salvaguardias .....	90
3. Resumen .....	91
IV. Creación de la Comisión Nacional de Comercio	
Exterior (CNCE) .....	92
1. El papel del daño .....	92
2. Obstáculos para la creación de un organismo	
independiente .....	93
3. Mecanismo para la toma de decisiones .....	94

4. Personal y presupuesto .....	94
5. Resumen .....	95
V. Factores determinantes de las solicitudes y Resultados de las Investigaciones AD .....	96
1. Impacto de la determinación política y las coyunturas económicas .....	96
2. Ganadores y perdedores del mecanismo AD .....	99
3. Sobrevaluación y la incidencia de las determinaciones de la existencia de daño .....	103
4. Determinaciones de dumping y medidas AD .....	106
5. La sobrevaluación y las presiones para cambiar por una legislación AD similar a la de EE.UU. ...	111
6. Resumen .....	113
VI. Salvaguardias .....	115
1. Salvaguardias conforme al artículo XIX del GATT y el AS .....	116
2. Salvaguardias textiles y de vestimenta .....	119
3. Resumen .....	121
VII. Lecciones .....	122
Liberalización y protección contingente .....	122
Sobrevaluación monetaria y protección contingente .....	123
Flexibilidad de las reglamentaciones AD basadas en la OMC .....	123
Implicaciones de la economía política de las reglamentaciones de salvaguardias multilaterales ...	124
Salvaguardias y AD en el Mercosur .....	125
La determinación política y la demanda de protección AD .....	125
Restricción de recursos .....	126
Bibliografía .....	127

MECANISMOS ANTIDUMPING Y DE SALVAGUARDIA: LA EXPERIENCIA BRASILEÑA EN EL PERÍODO 1988-2003 .....	129
--	-----

*Honorio Kume y Guida Piani*

1. Introducción .....	129
-----------------------	-----

2. Las políticas de importación en el período 1987-2003 ...	131
3. El régimen antidumping y de salvaguardias de Brasil .....	140
4. Conclusiones .....	166
Referencias bibliográficas .....	171

MANTENIENDO LOS ESPÍRITUS ANIMALES DORMIDOS:  
EL CASO DE CHILE .....

*Sebastián Sáez*

I. La evolución de la legislación chilena sobre competencia desleal .....	174
II. La aplicación de medidas a través del tiempo .....	180
III. El funcionamiento de la Comisión Nacional de Distorsiones .....	187
IV. Evaluación de la institucionalidad chilena .....	201
Referencia .....	209

APLICACIÓN DE SALVAGUARDIAS Y DERECHOS  
ANTIDUMPING EN COLOMBIA .....

*Mauricio Reina y Sandra Zuluaga*

I. Evolución reciente de la política comercial .....	212
A. La apertura comercial .....	213
B. Negociaciones regionales .....	215
C. Principales reformas institucionales .....	217
II. Evolución de la normatividad sobre antidumping y salvaguardias .....	218
A. Antecedentes de la legislación antidumping .....	219
B. Regulación actual en materia de antidumping .....	220
C. Antecedentes de la legislación en materia de salvaguardia .....	223
D. Regulación actual en materia de salvaguardia .....	225
1. Salvaguardia OMC .....	226
2. Salvaguardia especial .....	227
III. Análisis de las investigaciones por dumping y salvaguardia en Colombia .....	229
A. Evolución de las investigaciones 1990-2004 .....	231

B. Sectores solicitantes de investigaciones .....	234
C. Dos estudios de caso .....	237
IV. Economía política de la aplicación de salvaguardias y medidas antidumping en Colombia .....	246
A. Papel de los instrumentos .....	246
B. Papel de la institucionalidad .....	249
C. Papel de las partes solicitantes y las contrapartes afectadas .....	252
V. Conclusiones .....	254
ANEXO 1 .....	256
ANEXO 2 .....	257
Bibliografía .....	258

POLÍTICAS ANTIDUMPING Y MEDIDAS DE SALVAGUARDIA EN EL CONTEXTO DE LA APERTURA ECONÓMICA EN COSTA RICA .....	259
---	-----

*Ricardo Monge-González y Francisco Monge-Ariño*

Introducción .....	259
--------------------	-----

## PARTE I

### Apertura económica:

#### De la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones

1.a ¿Qué motivó la apertura económica? .....	263
1.b ¿En qué consistió la apertura económica y cómo se produjo? .....	264
1.c Respuesta de la economía costarricense ante la Apertura Económica: Una visión de largo plazo .....	265

## PARTE II

### Marco legal

2.a Medidas antidumping .....	277
2.a.1 Medidas Antidumping en el ámbito multilateral .....	277

2.a.2 Medidas Antidumping en el Mercado Común Centroamericano .....	281
2.a.3 Antidumping en el Tratado de Libre Comercio con México .....	282
2.a.4 Tratamiento del dumping en los demás tratados de libre comercio .....	284
2.b. Medidas de Salvaguardia .....	284
2.b.1 Medidas de Salvaguardia en el ámbito multilateral.....	284
2.b.2 Salvaguardias en el Mercado Común Centroamericano .....	287
2.b.3 Salvaguardias en el Tratado de Libre Comercio con México .....	288
2.b.4 Salvaguardias en el Tratado de Libre Comercio con Chile .....	289
2.b.5 Salvaguardias en el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana .....	291
2.b.6 Salvaguardias en el Tratado de Libre Comercio con Canadá .....	291

### PARTE III

Marco institucional .....	293
---------------------------	-----

### PARTE IV

#### La Experiencia de Costa Rica con casos de Antidumping y Salvaguardias

4.a Análisis de casos de denuncias por presuntas prácticas de dumping .....	301
4.b Análisis de los casos de solicitudes de medidas de salvaguardia .....	306
4.c A manera de síntesis .....	312

CONSIDERACIONES FINALES .....	315
Referencias bibliográficas .....	320

ANTIDUMPING Y SALVAGUARDIAS EN LA ECONOMÍA  
POLÍTICA DE LA LIBERALIZACIÓN:  
EL CASO DE MÉXICO ..... 323

*Luz Elena Reyes de la Torre y Jorge G. González*

Introducción .....	323
I. Liberalización comercial e instrumentos de protección comercial contingente .....	324
1. Apertura comercial y reforma económica en México .....	325
2. La primera legislación antidumping en México y su adhesión al código antidumping .....	328
3. Los instrumentos de protección comercial contingente en la negociación del TLCAN .....	330
A. El contexto de la negociación .....	330
B. Los paneles bilaterales y los acuerdos sobre reformas jurídicas internas .....	331
C. Salvaguardias bilaterales y globales .....	333
II. Reforma al marco jurídico antidumping en 1993 y reforma institucional .....	333
1. La ley de comercio exterior de 1993 .....	333
2. Reforma institucional: La creación de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales .....	337
3. Los intentos de crear una Comisión Nacional de Comercio Exterior .....	341
III. Investigaciones antidumping y de salvaguardias realizadas y sus resultados (1987-2003) .....	343
1. Solicitudes, inicios y tipo de investigaciones .....	343
2. Distribución de investigaciones por país y sector ..	349
3. La práctica inexistencia de casos de salvaguardia ...	352
IV. Lecciones: estudios de caso .....	354
1. El Paquete China y los casos acero multipaís-multiproducto .....	355
2. Mecanismos para mitigar los efectos negativos de los derechos antidumping .....	359
A. Derecho inferior al margen o Lesser Duty Rule (LDR) .....	359

B. Certificados de uso final .....	367
C. Certificados de producto exclusivo .....	369
3. El enfoque unitario de precios internacionales y la causalidad: el caso de papel bond .....	371
V. Consideraciones finales .....	375
Bibliografía.....	380

MECANISMOS ANTIDUMPING Y SALVAGUARDIAS  
EN PERÚ .....

*Richard Webb, Josefina Camminati y Raúl León*

I. La política comercial peruana .....	384
II. Antidumping y salvaguardias .....	392
Conclusiones .....	425
Bibliografía.....	426







Se terminó de imprimir en el mes de  
septiembre de 2005 en Imprenta de los  
Buenos Ayres S.A.I.C., Carlos Berg 3449.  
Buenos Aires - Argentina



## LOS AUTORES

**J. Michael Finger:** Lead Economist (retirado) del Banco Mundial. Vernon F. Taylor Distinguished Professor, Trinity University, San Antonio, Texas: Estados Unidos.

**Julio J. Nogués:** Profesor, Escuela de Gobierno, Universidad Di Tella, Buenos Aires. Ex-Subsecretario de Comercio Internacional y Director Ejecutivo del Banco Mundial. Ex-representante Comercial de Argentina en Estados Unidos.

Este libro documenta una hábil administración de políticas en América Latina, y abre varias áreas nuevas de investigación como ser: i) la respuesta por parte de industrias que recibieron protección contingente, ii) el uso de estos instrumentos dentro de los acuerdos regionales, iii) los intereses del consumidor y, iv) el rol de las importaciones en mejorar la eficiencia. **Rubens Ricupero**, Secretario General de la UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development): 1995-2004.

La experiencia de América Latina nos retrotrae al objetivo original cuando estos instrumentos fueron creados: ayudar a los gobiernos a administrar la economía política de la liberalización, más que reservar el derecho a los miembros de la OMC a implementar protección. **Alejandro Jara**, Embajador de Chile ante la Organización Mundial de Comercio.

Este es un libro importante. El mismo describe como un grupo muy diferente de siete países (que van desde muy convencidos en el libre comercio, hasta los pecadores recurrentes), enfrentaron el dudoso privilegio de interpretar las reglas sobre protección contingente de la OMC. De estas experiencias, surge un buen libro de recetas de regulaciones que deben ser absolutamente evitadas; otras que debieran ser adoptadas, y otras que tienen un resultado incierto. **Patrick A. Messerlin**, Director del Groupe d'Economie Mondiale de Sciences Politique, Paris (GEM).

Estos estudios de casos contestan la importante pregunta que es a menudo evadida, de si las leyes de protección contingente ayudan a la liberalización comercial en un mundo caracterizado por soluciones subóptimas. Sorprendentemente, la respuesta es afirmativa pero sólo si las mismas son administradas imparcialmente, y están basadas en fundamentos económicos sólidos. **Seth T. Kaplan**, Director de International Trade Practice y Vicepresidente de CRA International.

Los estudios de casos revelan cómo un manejo cuidadoso de los principios legales y de las instituciones locales que administran estas reglas, pueden hacer mucho por reducir su sesgo proteccionista. El estudio tiene interés para abogados, economistas, politólogos y funcionarios interesados en el rol de la protección contingente en la política comercial. **Alan O. Sykes**, Frank and Bernice Greenberg Professor of Law and Faculty Director for Curriculum, University of Chicago.

Lectura esencial para aquellos que están involucrados en la administración de políticas comerciales en países en desarrollo y desarrollados. **Robert E. Baldwin**; Hildale Professor of Economics, Emeritus; University of Wisconsin-Madison.

Autores eminentemente capacitados explican la conexión entre liberalización comercial y protección contingente. Este libro aparece en un momento crucial de las negociaciones de Doha donde los gobiernos están pugnando por acordar reformas a las regulaciones antidumping. **Patrick Low**, Director de Investigación Económica y Estadísticas de la OMC.

ISBN 987-1013-36-1



9 789871 013364

WORLD  
BANK