

LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Comercio Internacional apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios
sobre Instituciones
Económicas Internacionales

Research Program
on International
Economic Institutions

POLITICA DE DEFENSA COMERCIAL: TEMAS PARA LA NEGOCIACION FUTURA

MANUELA TÓRTORA
UNCTAD

La Ronda Uruguay ha sometido a las medidas de defensa comercial a un mayor control. Existen estándares más uniformes y menor margen de discrecionalidad. Sin embargo, todavía las autoridades nacionales tienen la última palabra en su regulación y aplicación. En esta área gris se mantiene viva la defensa comercial, como compensación por la caída de las tradicionales barreras al comercio: aranceles y cuotas. Se plantea entonces la cuestión de si los países en desarrollo pueden beneficiarse de estas "áreas grises" y de qué manera.

1- LOS MÁRGENES DE MANIOBRA

Es posible identificar áreas grises en los acuerdos sobre antidumping, salvaguardias y subsidios de la Ronda Uruguay (RU) que muchas veces son "completadas" a través de la aplicación de leyes nacionales:

Acuerdo Anti-dumping

- No hay pautas para determinar cuándo una petición debe ser investigada por las autoridades nacionales.
- Presentada una petición, tampoco existen pautas para determinar el grado de precisión de una investigación.
- El cálculo del "dumping" queda librado a las autoridades nacionales que pueden tomar como parámetros diferentes mercados.
- No está especificado qué tipo de derechos se pueden utilizar como protección anti-dumping.
- La definición de "daño" y el criterio usado a tal fin es competencia de las autoridades nacionales.
- La determinación de qué constituye "industria nacional" también es realizada por las autoridades nacionales.

América Latina (AL) ha aplicado medidas anti-dumping en pocas ocasiones contra importaciones provenientes de Estados Unidos o la Unión Europea (UE). Una razón puede ser el temor a la retaliación. Otro argumento es que las firmas de Estados Unidos y la UE no necesitan usar dumping para penetrar en los mercados de América Latina.

Acuerdo sobre Subsidios

- La categorización de los subsidios en "permitidos", "recurribles" y "no recurribles" deja margen para prácticas discrecionales.
- Hay ambigüedad en la definición de "industria nacional" y en la determinación de "daño" como en el acuerdo de antidumping.

Los subsidios son usados intensamente por la Unión Europea. Sin embargo, no son tan extensivos en los países en desarrollo (PED), quienes tampoco logran combatir activamente a las importaciones subsidiadas. Este acuerdo no se aplica al comercio agrícola.

Acuerdo sobre Salvaguardias

Las salvaguardias se aplican a importaciones "legítimas", sin consideración del país de origen.

- El acuerdo permite discrecionalidad en la interpretación del significado de "incremento de la importación" y "daño grave".
- También hay libertad para determinar los límites de tiempo de vigencia de la medida y las "compensaciones razonables".

La RU redujo el margen de maniobra al prohibir la justificación de una salvaguardia alegando únicamente la "reestructuración industrial" del sector. También prohibió los acuerdos voluntarios de restricción de las exportaciones.

Sin embargo, los acuerdos privados intra-sectoriales a nivel internacional sin participación gubernamental siguen siendo utilizados como forma de auto-restricción a nivel sectorial.

La utilización de las áreas grises: El caso de los Estados Unidos

Las leyes de defensa comercial de los Estados Unidos, que se aplican desde principio de siglo, son bastante sofisticadas y su utilización ilustra el peligro que implica sacar ventaja de los espacios que dejan los acuerdos internacionales para proveer protección temporaria. En particular, las firmas siderúrgicas son las usuarias tradicionales de instrumentos de defensa comercial diseñados casi a medida.

Es común para una firma norteamericana presentar simultáneamente peticiones de medidas compensatorias y anti-dumping contra un mismo producto y también contra muchos países, para maximizar la presión al gobierno ante la competencia externa. Por ejemplo, la empresa venezolana Ferrosilicium entró en quiebra en 1993 por el efecto de estas medidas, y luego se demostró la existencia de un cartel de los productores norteamericanos para la fijación de precios. En otras oportunidades las firmas usan la petición de una medida como disuasor, ya que la defensa puede costar millones de dólares.

2-EFECTIVIDAD DE LA DEFENSA COMERCIAL

La efectividad de las medidas de defensa comercial como asimismo la transparencia de la investigación y del procedimiento para implementarlas dependen de varios factores:

- la capacidad técnica y legal de la institución encargada de la aplicación de la ley nacional;
- el relativo aislamiento de la institución respecto a presiones políticas y económicas que distorsionan la apropiada aplicación de las normas nacionales y multilaterales; y
- el tiempo que transcurre entre la interposición de una petición y la decisión final, particularmente en contextos de crisis.

Por ello, es importante que el sistema de solución de controversias de la OMC mantenga y consolide su capacidad para identificar decisiones nacionales discrecionales. La experiencia en este sentido enseña que la implementación de las acciones anti-dumping es más sencilla y está más orientada a restringir el acceso al mercado que a corregir prácticas desleales.

3-DEFENSA COMERCIAL EN EL ALCA

Pueden identificarse tres posiciones paradigmáticas en la negociación a nivel hemisférico de este tema.

PAÍS	POSICIÓN
EE. UU.	No acepta la eliminación de las medidas de defensa comercial. Sus estándares y procedimientos internos son diferentes a los de muchos países del hemisferio.
COMUNIDAD ANDINA	Propone una revisión de temas sustantivos y procedimientos en las leyes nacionales para perfeccionarlas.
CHILE	Pretende la eliminación de las medidas de defensa comercial por ser contrarias al libre comercio.

El grupo de negociación sobre "anti-dumping y subsidios" ha logrado rápido consenso sobre temas técnicos; no ocurre lo mismo en temas como la armonización y simplificación de los procedimientos, la mejora y aplicación de leyes nacionales, la limitación de los poderes discrecionales y la regulación de este tipo de medidas en los acuerdos subregionales.

El grupo de negociación realizó un compendio con las diferencias y similitudes en leyes y procedimientos existentes. Sus principales conclusiones fueron:

- La mayoría de los países de la región tienen legislación nacional compatible con la RU sobre anti-dumping, salvaguardias y derechos compensatorios.
- Algunas leyes nacionales son muy detalladas mientras que otras son generales y dejan mucho espacio para interpretaciones ad-hoc.
- Estados Unidos tiene el único marco institucional que prevé la intervención de un órgano que es parte del Poder Ejecutivo y de otro independiente. En la Argentina existe un sistema de doble andarivel pero ambos son parte del Ejecutivo.
- Las definiciones de "producto similar", "dumping" e "industria nacional" son similares en todos los países que adoptaron los estándares de la RU, aunque existen algunas diferencias en los países con leyes previas a 1995.
- Existen diferencias importantes en las definiciones de "daño" y "amenaza de daño".
- Todos los países de la ALADI, con excepción de Perú, tienen leyes nacionales sobre salvaguardias con diferencias en el procedimiento de implementación.
- La Comunidad Andina y el Mercosur tienen reglas específicas sobre políticas de defensa comercial.

Estados Unidos tiene interés en establecer estándares OMC-plus claros y uniformes. Para los países de AL el proceso de negociación del ALCA puede representar una oportunidad para minimizar los márgenes de discrecionalidad implícitos en la legislación norteamericana a cambio de un ajuste en las propias legislaciones.

4-DEFENSA COMERCIAL EN AMERICA LATINA

Hasta la década del 90, AL no tuvo necesidad de recurrir a leyes de defensa comercial porque utilizaba la protección que otorgaban las barreras arancelarias y no arancelarias. La liberalización unilateral del comercio y los compromisos suscritos en la RU hicieron necesario adoptar normas de defensa comercial.

El incremento en el uso de medidas de defensa comercial en los 90' evidencia dos características:

- La primera es el aumento abrupto en el uso de medidas anti-dumping y salvaguardias para compensar la apertura. A mediados de los 90' se produjo una "estabilización" en la aplicación de este tipo de medidas pero hacia 1999 las medidas fueron reactivadas por el impacto de las crisis financieras, particularmente en Argentina, Venezuela y Perú, que no habían devaluado previamente sus monedas.
- La segunda característica se relaciona con el origen de las importaciones investigadas. En una primera etapa, las medidas de defensa comercial fueron aplicadas mayormente contra los países de AL, que aprovecharon las oportunidades generadas por la liberalización comercial más rápidamente que los países extra-regionales. A partir de 1998, estas medidas se utilizaron contra productos de Asia, Rusia y Brasil, más competitivos por la previa devaluación de sus monedas.

La devaluación de un país socio de un acuerdo regional ha probado ser un "gatillo" para el incremento en el uso de las medidas de defensa comercial. Desde enero de 1999, la devaluación brasileña inició un debate interesante en el Mercosur respecto al marco legal de las salvaguardias. Como contracara, la proliferación de medidas anti-dumping aplicadas por Argentina contra productos de Brasil también genera debate dado que no sólo afecta adversamente la relación entre los socios, sino que para muchos es filosóficamente injustificable. El marco multilateral no especifica qué política debe aplicarse en asociaciones regionales.

En el caso de la Comunidad Andina hay varias normas que contienen regulaciones de las medidas de defensa comercial para el comercio intra-regional. Sin embargo, el marco legal andino no tuvo hasta 1999 un mecanismo de salvaguardias contra terceros países como si lo tuvieron el anti-dumping y las medidas compensatorias. Será interesante monitorear la implementación del mecanismo de salvaguardias que por primera vez en AL considera a la unión aduanera como espacio económico y otorga un rol supranacional a la Secretaría General de la Comunidad Andina.

5-PREOCUPACIONES FRENTE A LAS PRÓXIMAS NEGOCIACIONES

Los países latinoamericanos tienen una doble preocupación: el trato especial y diferenciado por una parte y, por la otra, la incorporación de los temas de defensa comercial en los acuerdos regionales. En relación al trato especial y diferenciado cabe preguntarse si, en atención a la dificultad de los países en desarrollo para competir en iguales términos a nivel internacional, se hace necesario incrementar sus disposiciones.

El siguiente cuadro ilustra algunas de las ventajas que los acuerdos de la OMC permiten a los PED a través de las disposiciones de trato especial y diferenciado.

ACUERDO	MEDIDA
SUBSIDIOS Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (MC)	<ul style="list-style-type: none"> • Los PED tienen flexibilidad para cumplir las disciplinas del Acuerdo hasta que alcancen competitividad exportadora (cuando sus exportaciones de un producto en particular alcanzan 3.25% del mercado de destino). • Las exportaciones de los PED están libres de medidas compensatorias cuando el subsidio involucrado es pequeño (no más del 2% del precio unitario del producto). • Lo mismo se aplica cuando la exportación es pequeña (menos del 4% del volumen total de importaciones del producto siempre que la participación de todos los PED no exceda el 9% de las importaciones totales de ese producto).
SALVAGUARDIAS	<ul style="list-style-type: none"> • La duración de la salvaguardia impuesta por un PED puede extenderse por dos años más que para los PD. • No es posible aplicar salvaguardias a los productos originarios de los PED si los mismos no exceden el 3% en la participación de las importaciones del producto en cuestión, siempre que las importaciones de los PED no alcancen colectivamente más del 9% del total de importaciones del producto en cuestión.
ANTI-DUMPING	<ul style="list-style-type: none"> • Los PD deben considerar la situación especial de los PED al aplicar una medida anti-dumping.

6-REFLEXIONES FINALES

Las negociaciones sobre medidas de defensa comercial están encaminadas a lograr una mayor disciplina e inclusive a una eliminación de las mismas en los acuerdos regionales, en los que se pueden lograr mayores avances que en las negociaciones en la OMC.

Pocos países han planteado, por ejemplo, que una investigación anti-dumping sólo debiera abrirse contra un exportador con una posición dominante en su mercado de origen, dado que sólo en estas condiciones puede surgir una intención predatoria. Más puntualmente otros temas que deben tomarse especialmente en cuenta son:

- El vínculo entre anti-dumping y desvío de inversiones.
- El impacto de las zonas grises que dejaron los acuerdos sobre la competencia.
- El establecimiento de acciones para evitar la elusión de los compromisos.
- El establecimiento de medidas de defensa comercial en el área de los servicios.
- Los desafíos institucionales que plantea la implementación de estas medidas.

Comparadas con las reglas existentes antes de la Ronda Uruguay, las nuevas disciplinas sobre defensa comercial lograron una importante codificación internacional de principios, estándares, definiciones y procedimientos básicos en temas sensibles, limitando algunas lagunas. Pero, paradójicamente, un esfuerzo apenas concentrado a nivel de procedimientos deja espacios para legitimar instrumentos que se prestan a usos y abusos y que, habiéndose transformado en la punta de lanza de la política comercial post-apertura, serán el tema de recurrentes desencuentros y conflictos. El ingreso de China a la OMC promete dar lugar a un activismo aún mayor en este tema.

Este Brief fue elaborado por la Unidad de Coordinación de LATN en base al trabajo realizado por Manuela Tórtora.

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en www.latin.org.ar. Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a rrii@sinectis.com.ar