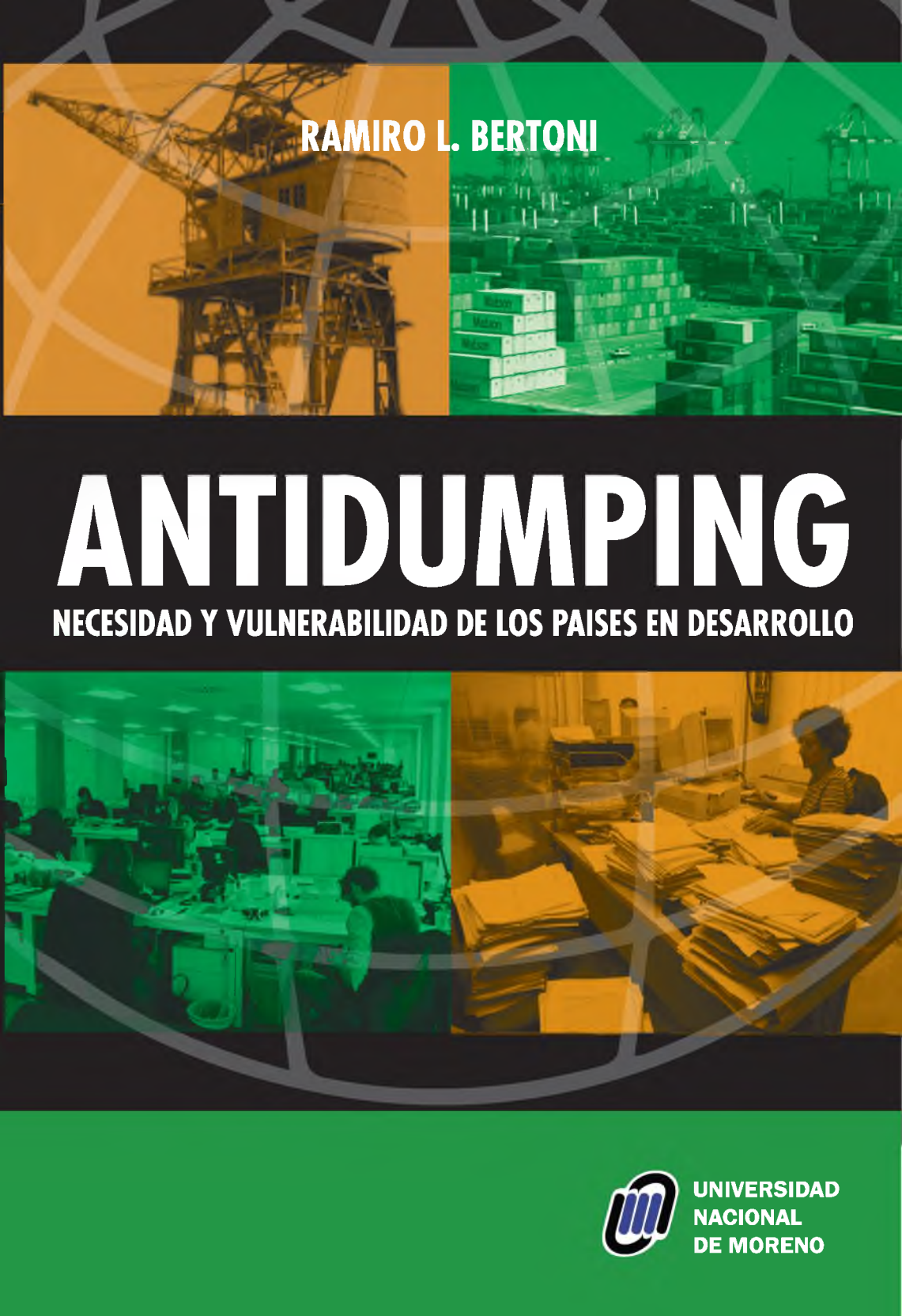




RAMIRO L. BERTONI

ANTIDUMPING

NECESIDAD Y VULNERABILIDAD DE LOS PAISES EN DESARROLLO



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

**Antidumping:
Necesidad y vulnerabilidad de los
Países en Desarrollo.**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Rector

Hugo O. ANDRADE

Vicerrector

Manuel L. GÓMEZ

Secretaria académica

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretario de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales

Jorge L. ETCHARRÁN

Secretaria de Extensión Universitaria

M. Patricia JORGE

Secretario General

V. Silvio SANTANTONIO

Consejo superior

Autoridades:

Hugo O. ANDRADE

Manuel L. GÓMEZ

Jorge L. ETCHARRÁN

Pablo A. TAVILLA

M. Patricia JORGE

Consejeros

Claustro docente:

Marcelo A. MONZÓN

Javier A. BRÁNCOLI

Guillermo E. CONY (s)

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Claustro estudiantil

Rocío S. ARIAS

Iris L. BARBOZA

Claustro no docente

Carlos F. DADDARIO

Antidumping: Necesidad y vulnerabilidad de los Países en Desarrollo.

Ramiro L. Bertoni



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

Bertoni, Ramiro

Antidumping. Necesidad y vulnerabilidad de los Países en Desarrollo. / Ramiro Bertoni. -

1a ed. - Moreno : UNM Editora, 2015.

624 p. ; 22 x 15 cm. - (Tesis / Etcharrán, Jorge L.)

ISBN digital: 978-987-3700-34-7

1. Economía Internacional. 2. Comercio Exterior. I. Título.
CDD 382

Departamento de Economía y Administración

Director General-Decano: Pablo A. TAVILLA

Colección: Tesis

Director: Jorge L. ETCHARRÁN

1a. edición: noviembre de 2015

© UNM Editora, 2015

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC) Prov. de Buenos Aires, Argentina

(+54 237) 466 7186/1529/4530 - (+54 237) 462 8629 - (+54 237) 460 1309

Interno: 154

unmeditora@unm.edu.ar <http://www.unm.edu.ar/editora>

Se imprimió en marzo de 2016 en Coop. Chilavert Artes Gráficas, imprenta recuperada y gestionada por sus trabajadores (M. Chilavert 1136, CABA, Argentina).

Libro de edición argentina

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

ISBN digital: 978-987-3700-34-7

UNM Editora

Miembros ejecutivos

Adriana M. del H. Sánchez (presidenta)

Jorge L. Etcharrán

Pablo A. Tavilla

M. Patricia Jorge

V. Silvio Santantonio

Marcelo A. Monzón

Miembros honorarios

Hugo O. Andrade

Manuel L. Gómez

Departamento de Asuntos Editoriales

Leonardo Rabinovich (a cargo)

Staff

R. Alejo Cordara (arte)

Josefina Darriba

Sebastián Hermosa Acuña

Cristina V. Livitsanos

Pablo Penela

Florencia H. Peranic

Daniela A. Ramos Espinosa



Libro
Universitario
Argentino



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO
Editora



REUN
Red de Universidades
de la Patagonia

Presentación

Esta nueva publicación aporta a nuestra vocación por difundir la producción de conocimientos generados por integrantes de nuestra comunidad. En este caso, del profesor Ramiro L. BERTONI, docente del Área Estructura Económica de la Carrera de Licenciatura en Economía de la UNM.

Se trata del resultado de la investigación de tesis para el doctorado en economía realizada por el autor, con el nombre de: “Fallas en el diseño del instrumento antidumping a partir de los costos de información y los incentivos en los agentes. Riesgos y alternativas para los Países en Desarrollo” y dirigida por el Dr. Pablo SIRLIN en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y que fuera defendida exitosamente en 2012 ante el jurado integrado por la Dra. Diana TUSSIE, el Dr. Julio BERLINSKY y el Dr. Fernando NAVAJAS.

El trabajo incluye una rica propuesta metodológica y de marco teórico en su indagación en torno a la problemática del antidumping, no sólo de gran utilidad para los decisores públicos y agentes económicos, sino para los estudiantes de economía. Por tal motivo, esta edición se acompaña de un disco compacto conteniendo información básica y documental organizada en dos Anexos que respaldan la labor investigativa y aportan a los lectores que deseen profundizar en la materia, abundante información cuali-cuantitativa para un análisis minucioso.

El autor, que además es uno de los principales especialistas argentinos sobre prácticas desleales de comercio exterior, demuestra en el presente trabajo que las medidas antidumping, más allá de los fundamentos económicos para aplicarlas y las causas reales por las cuales se lo utiliza, se mueven en un contexto de evidentes asimetrías tanto entre agentes privados como entre países. En la medida que los Países en Desarrollo (PED) han incrementado su participación en el comer-

cio mundial, se han ido incorporado al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) donde tuvieron que adquirir compromisos de reducción de aranceles.

Por esta razón, al haberse quedado casi sin herramientas propias para proteger sus industria nacientes, comenzaron a hacer un uso más frecuente de los instrumentos de protección permitidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC). En efecto, hasta los años '80 los países desarrollados (PD) eran los usuarios exclusivos de este instrumento, pero con los compromisos de apertura comercial que asumieron los PED en la OMC, ya a mediados de los '90 estos países explicaban la mitad de las medidas antidumping y desde los 2000 se constituyeron en los principales usuarios. Sin embargo, la contrapartida de este proceso es que los destinatarios de las citadas medidas son también los PED, es decir se enfrentan países con similares niveles de desarrollo relativo. A lo señalado el autor señala que el antidumping es un instrumento que presenta serias inconsistencias, y se alcanzan resultados poco razonables desde el punto de vista económico.

Si bien, esta observación puede ser obvia para la ortodoxia, pues considera que cualquier tipo de intervención estatal tiene carácter protectionista y beneficia a sectores con desventajas comparativas, en este trabajo, desde una visión heterodoxa, se postula que estos resultados no necesariamente se asocian a dichos supuestos. Así, a partir de conceptos tales como el arbitraje de precios, el costo de información o que las acciones de las empresas dependen de la probabilidad de beneficios, se concluye que, en términos generales, los incentivos a participar en los procedimientos antidumping por parte de los exportadores son débiles. Por lo tanto, su reticencia a ser parte de la investigación, lleva a que las autoridades de los países decidan frecuentemente con información sesgada y/o de mala calidad.

A partir del análisis que realiza el autor sobre las investigaciones antidumping llevadas adelante entre 1995 y 2008 por los principales usuarios (alrededor de 1.500 casos), la combinación de casos sin participación de exportadores y con márgenes de dumping irrazonablemente

elevados desde el punto de vista económico, constituye el escenario más frecuente. Adicionalmente, al demostrar la centralidad del costo de la información y los incentivos a brindarla u obtenerla, se vislumbra la relevancia de la asimetría de capacidades entre las administraciones públicas, entre éstas y los agentes privados, y al interior de éstos últimos.

En síntesis, las regulaciones del comercio internacional sujetas a requerimientos de información privada y estándares legales que tienden en cierto modo a privatizar la política comercial, arrojan resultados poco satisfactorios. Así, las brechas de capacidades institucionales de los diversos países (centrales vs periféricos), y/o empresas (pymes vs. grandes), determinan que sean los PED los principales usuarios y afectados, y tengan pocas chances de evitar sanciones desproporcionadas por parte de la OMC. En función de lo expuesto y considerando que la negociación de la Ronda Uruguay ha consolidado bajo niveles de protección, el autor propone que debería ampliarse la posibilidad de la utilización de un instrumento de defensa comercial más a fin a las necesidades de la política comercial de los PED como son las salvaguardias. Esto requiere de la modificación de algunos requisitos de la actual regulación que han dificultado su aplicación por parte de los PED.

De este modo, se tendería a utilizar un instrumento con menor contenido controversial y de información privada, de modo de mitigar la disparidad de capacidad entre los actores en juego (públicos y privados), lo que permite disminuir el carácter legal-empresario en la aplicación de la defensa comercial, permitiendo así que esta se adecue a las necesidades de los PED. En suma, el objetivo de BERTONI es poner bajo la lupa el sistema de defensa comercial de la OMC, proponiendo cambios que tornen más accesibles las salvaguardias, para los PED, y pudiendo así complementar o reemplazar en parte la utilización del antidumping, sobre el cual a su vez, deberían realizarse también modificaciones a fin de atenuar la vulnerabilidad de nuestros países.

Lic. Alejandro L. ROBBA
Coordinador de la Carrera de Licenciatura en Economía
Universidad Nacional de Moreno

Índice General

I Prefacio	23
II Siglas y abreviaturas.....	29
III. Introducción.....	31
III.1 Las asimetrías implícitas en la aplicación del antidumping: incentivos y capacidades de los actores, y consecuencias para los Países en Desarrollo.....	31
III.2 Las fallas del antidumping: el problema de incentivos y costos de información	34
III.3 Consideraciones acerca del abordaje sobre el tema.	38
III.4 Resultado empírico de la evaluación de la hipótesis y aporte que se propone realizar a partir de esta investigación.....	42
III.5 Estructura del trabajo.....	44
1 El comercio internacional: teorías y actores relevantes..	49
1.1 Comercio internacional y política comercial.....	49
1.1.1 Los beneficios del comercio internacional: fundamentos y críticas.....	49
1.1.2 Los efectos de los instrumentos de política comercial.....	55
1.1.3 Las motivaciones de la política comercial y su economía política básica.....	58
1.2 La coordinación de políticas en un contexto de interdependencia.....	67
1.2.1 La lógica de la coordinación y la cooperación en el marco de estados soberanos.....	67
1.2.2 Coordinación y cooperación en las políticas comerciales a nivel multilateral.	72
1.3 Contexto de la creación del GATT, principios básicos y su estructura.....	74

1.3.1 El surgimiento del GATT y sus principios generales.....	74
1.3.2 Excepciones a los principios generales.....	77
1.3.2.1 Excepción al principio de NMF.....	78
1.3.2.2 Excepciones a la consolidación y a la reciprocidad.....	81
1.3.2.3 Excepciones al Trato Nacional y a restricciones cuantitativas.....	82
1.4 Del GATT a la OMC: algunos hechos estilizados.....	83
1.4.1 Cambios en el sistema multilateral y el contexto comercial.....	83
1.4.2 La Ronda Uruguay: profundización del GATT y la creación de la OMC.....	89
1.4.2.1 El núcleo de las negociaciones.....	89
1.4.2.2 Aspectos institucionales y sistémicos: pérdida de <i>policy space</i>	92
1.4.2.3 Cambios en los Mecanismos de Alivio Comercial.....	96
1.5 Los mecanismos de alivio comercial.....	98
1.5.1 Principales conceptos relativos a los mecanismos de alivio comercial.....	98
1.5.1.1 Los MAC como instrumentos de política comercial sujetos a disciplinas.....	98
1.5.1.2 Particularidades respecto a otros instrumentos de política comercial.....	100
1.5.2 Medidas antidumping.....	102
1.5.3 Derechos compensatorios contra subvenciones.....	109
1.5.4 La discusión acerca de considerar al dumping y a las subvenciones como una práctica desleal.....	112
1.5.5 Medidas de salvaguardias	116
1.6 La aplicación del AD en el contexto de la OMC y los actores relevantes.....	119
1.6.1 El uso de los diferentes mecanismos de alivio comercial en la OMC.....	119
1.6.1.1 Intensidad en el uso de cada MAC.....	119

1.6.1.2	Nivel relativo de judicialización en la OMC de los MAC y su utilización según el grado de desarrollo de los países.	126
1.6.2	Hechos estilizados en el uso del AD: países involucrados y sectores.	129
1.6.2.1	El AD y su evolución en perspectiva: cambio de actores relevantes.	130
1.6.2.2	Países usuarios y afectados del AD.	134
1.6.2.3	Interacción entre países y grupos de desarrollo: principales focos de conflicto....	144
1.6.2.4	La distribución sectorial de las medidas antidumping.	150
1.6.2.5	El patrón sectorial AD según países usuarios y grupos de desarrollo.	158
1.6.2.6	Un mirada de conjunto a la evidencia empírica.	165

2.	Discriminación internacional de precios y antidumping: sus motivaciones, las razones para neutralizarla y el rol de las autoridades nacionales en la implementación.	171
2.1	Las explicaciones acerca de la discriminación de precios en el comercio internacional.	172
2.1.1	Los efectos de las variables macroeconómicas.	173
2.2.2	El dumping a partir de la racionalidad microeconómica de maximizar beneficios.	177
2.2.3	La lógica sectorial de las rigideces en cantidades y los ciclos de precios.	178
2.2.4	La discriminación con motivos predatorios.	180
2.2.5	La discriminación como resultado de la protección comercial.	182
2.3	Las razones de la teoría económica para actuar contra el dumping.	184
2.3.1	La sanción del dumping predatorio.	184

2.3.2	La corrección de una mala asignación de recursos derivada de la política comercial de otros países (señal de precios distorsionada permanente) ..	186
2.3.2.1	Países exportadores.....	187
2.3.2.2	Países importadores.	188
2.3.2.3	La mirada heterodoxa y la menor gravitación de la referencia al precio internacional.....	189
2.3.3	Evitar las externalidades negativas de una recesión en el exterior (precios distorsionados en forma transitoria)	190
2.3.4	Evitar tendencias a la concentración en fases bajas del ciclo en sectores productivos de proceso continuo.	192
2.4	Las miradas al uso real del antidumping.....	196
2.4.1	La implementación de las investigaciones antidumping como determinante de su performance.....	197
2.4.2	Instrumento de protección en sectores ineficientes y con poder de <i>lobby</i>	198
2.4.3	Válvula de escape para favorecer la apertura.....	201
2.4.4	El AD como “amortiguador” o forma de administrar diferencias estructurales permanentes....	204
2.4.5	Represalia y guerra de medidas antidumping.....	207
2.5	La implementación del AD: participación de los actores privados, rol de autoridades de aplicación y las implicancias de su orientación.....	209
2.5.1	La implementación de las disciplinas del AAD.....	211
2.5.1.1	La definición del universo de productos a investigar.....	211
2.5.1.2	La determinación de daño.....	217
2.5.1.3	La determinación de dumping.....	223
2.5.1.4	Posibilidad de estudios comparativos entre la determinación del daño y el dumping.....	229

2.5.1.5	Diversos modos de implementar una medida antidumping y su relación con el enfoque de la autoridad reguladora	229
2.5.1.6	Tipificación de ciertas metodologías de las autoridades.....	231
2.5.2	Análisis comparativo de las medidas antidumping con los impactos de la protección comercial.	233
2.5.2.1	Diversas modalidades de las medidas antidumping.....	233
2.5.2.2	Utilización de diferentes tipos de medidas por los principales usuarios.....	241
2.5.2.3	Diferencias de los efectos de la protección multilateral y el AD	243
2.5.2.4	Las dos caras del antidumping: país usuario y afectado.....	251

3	La implementación del AD y los problemas de economía política.....	253
3.1	El uso excesivo del instrumento desde un punto de vista sistémico.....	255
3.1.1	La intervención y el nivel de sanción.....	255
3.1.2	La perspectiva en función de los compromisos adquiridos y la razonabilidad de los resultados.....	256
3.1.3	La identificación de resultados que puedan constatar excesos.	258
3.1.3.1	La cantidad de medidas como indicador de excesos.....	258
3.1.3.2	Aproximación a los excesos del instrumento a través del daño y del dumping.....	263
3.2	Aspectos de la economía política de la protección comercial y su aplicación al AD.....	267
3.2.1	El diseño, la implementación y el control de las políticas comerciales.....	267
3.2.2	El lugar de la función objetivo del gobierno en el AD	273

3.2.3 Instituciones y burocracias en la implementación del AD.....	284
3.3 La información como elemento central de las fallas de implementación.....	296
3.3.1 Subutilización del AD: costo de información para los productores y posibilidad de segar los datos por parte de los exportadores.....	296
3.3.1.1 La información como obstáculo para presentar una solicitud.....	297
3.3.1.2 El acceso a información de dumping en la investigación: un obstáculo para el productor.....	299
3.3.2 Excesos en el AD derivados de la falta de información de los exportadores.....	302
3.3.2.1 Referencias a los problemas de información en el antidumping citados por la literatura especializada.....	303
3.3.2.2 La decisión del exportador: costos y beneficios de participar.....	307
3.3.2.3 Incidencia de la actuación de las autoridades AD en la decisión de los exportadores.....	309
3.3.2.4 Otros determinantes que pueden llevar al exportador a participar.....	312
3.3.2.5 Ausencia de contraparte y grandes productores domésticos.....	314
3.3.2.6 Preocupación por la falta de información de los exportadores en el AD según la orientación en la política comercial del gobierno (política óptima).....	316
3.4 La relación entre los problemas de economía política y el abuso del AD.....	320
3.4.1 Asimetrías entre agentes privados y el rol de las capacidades públicas.....	320
3.4.1.1 Posibles efectos de las asimetrías de tamaño en las firmas.....	320

3.4.1.2	La capacidad de investigación de las autoridades para de evitar sesgos en la información.....	323
3.4.2	Probables resultados considerando los incentivos privados, los objetivos públicos y las capacidades de ambos actores.....	326
3.4.2.1	Tipificación de las relaciones básicas y los resultados esperables.....	326
3.4.2.2	Explicación de algunos resultados probables según las variables relevantes.....	333

4. Presentación de la hipótesis y su testeo a partir

	de la evidencia empírica.....	337
4.1	Hipótesis a evaluar y una matriz simplificada de los resultados del AD.....	337
4.1.1	Hipótesis acerca de los problemas de información y las fallas del AD.....	337
4.1.2.	Una matriz simplificada para los resultados del AD según el rol de la información, los exportadores y el gobierno.....	341
4.1.3	Las limitaciones para analizar las variables de la matriz simple.....	345
4.2	De la matriz simple a las variables que permiten testear la hipótesis.....	346
4.2.1	Aproximación a la hipótesis a través de variables cuantificables.....	346
4.2.2	Definición de la unidad de análisis, las variables y las categorías.....	347
4.2.3	Identificación de la participación de los exportadores en las investigaciones.....	348
4.2.4	La identificación del nivel de razonabilidad de las medidas AD.....	349
4.3	Supuestos metodológicos acerca del umbral sobre la razonabilidad de las medidas AD: su plausibilidad y efectos sobre el testeo de la hipótesis.....	354

4.3.1 Las exportaciones por debajo del precio internacional.....	354
4.3.2 Posibles críticas a la estimación del desfase razonable entre precios domésticos y de exportación.....	355
4.3.2.1 Los aranceles como determinantes del precio de venta del producto al mercado interno.....	356
4.3.2.2 Medidas no arancelarias.....	357
4.3.2.3 Agua en la tarifa y preferencias arancelarias....	360
4.3.3 Síntesis a partir de posibles críticas a la metodología.....	361
4.4 Análisis de los resultados en el testeo empírico de la hipótesis.....	362
4.4.1 Delimitación del universo de estudio y las constataciones lógicas para confirmar la hipótesis....	362
4.4.1.1 Presentación de la muestra a ser analizada y los casos excluidos.....	362
4.4.1.2 Presentación de las constataciones necesarias para confirmar la hipótesis.....	364
4.4.2 Análisis de los resultados empíricos para diversos niveles.....	367
4.4.2.1 Presentación general de los resultados para las variables en forma agregada.....	367
4.4.2.2 Análisis de la hipótesis desagregada por países usuarios.....	372
4.4.2.3 Análisis de la hipótesis desagregada por sectores afectados.....	386
4.4.3 Conclusiones respecto a la evaluación de la hipótesis a distintos niveles de desagregación: general, individual país usuario y sectores afectados.....	397
4.4.4 Análisis por grado de desarrollo de los países usuarios y afectados.....	401

4.4.5 Conclusiones finales respecto a la evaluación de la hipótesis	411
4.5. ¿Es razonable suponer que todo el problema del AD es el proteccionismo?	412
4.5.1 Adaptación de la matriz simple al supuesto de que todos los gobiernos buscan protección con el AD.	412
4.5.2 Argumentos que debilitan el supuesto de que todos buscan protección comercial.....	418
4.6 Análisis de los resultados obtenidos en torno al impacto de los excesos sobre los PED.....	422
4.6.1 Intensidad relativa en que los PED son afectados por las medidas AD.....	422
4.6.1.1 Control de la afectación de los PED por la participación en las exportaciones mundiales.....	427
4.6.1.2 Control de las medidas AD a los PED según la estructura sectorial de las exportaciones.....	430
4.6.1.3 Afectación a los PED según tasa de sanción y tasa de éxito.....	437
4.6.2. Intensidad relativa en la magnitud de las medidas AD que reciben los PED.	439
4.6.2.1 Intensidad relativa en que los PED son afectados por medidas irrazonables	439
4.6.2.2 Empeoramiento relativo de los PED en el acceso al mercado por las medidas AD	444
4.6.2.3 El antidumping como una erosión del derecho a la protección comercial de los PED.....	449
4.6.3 PED potencialmente afectados por AD en función de su pauta exportadora.....	453
4.6.3.1 Análisis desde el punto de vista del comercio general de bienes o de la balanza comercial ...	456

4.6.3.2	Análisis desde el punto de vista de la vulnerabilidad de los sectores industriales de interés.	462
4.6.4	Otros problemas para los PED y conclusiones de su situación frente al AD.	469
4.6.4.1	La proliferación del AD y los PED como usuarios y afectados.	469
4.6.4.2	Conclusiones de la situación de los PED frente a aplicación del AD.	470

5.	Alternativas para La modificación de los actuales instrumentos de defensa comercial.	475
5.1	La instrumentación del antidumping y las alternativas para su corrección.	476
5.1.1	La mirada actual sobre la aplicación del antidumping bajo el actual AAD.	476
5.1.2	Espacios para mejorar la performance del antidumping dentro del actual AAD.	480
5.1.2.1	Reformas unilaterales de las legislaciones locales.	480
5.1.2.2	<i>Accountability</i> mediante la supervisión y el aprendizaje.	484
5.1.2.3	<i>Enforcement</i> mediante la judicialización en el OSD.	486
5.1.3	Las negociaciones de la Ronda Doha y la inclusión del AAD.	494
5.1.3.1	Coaliciones en torno a la inclusión del AAD en Doha.	496
5.1.3.2	El proceso de renegociación del AAD: principales propuestas.	510
5.1.4	Propuestas de reformas radicales a la actual implementación del AD.	523
5.1.5	Limitaciones de las instancias existentes para la resolución de los problemas detectados respecto a la dificultad de defensa y falta de información.	527

5.2	Posibilidades y límites para una mejora del AD.....	529
5.2.1	Problemas de la regulación del comercio a partir de la discriminación de precios.....	529
5.2.1.1	Sesgos en el acceso y en los efectos del antidumping por tipo de productos y empresas.....	529
5.2.1.2	Dificultades instrumentales para medir “valores normales” y precios de exportación..	534
5.2.2	Un sistema más eficiente para la regulación vía precios y su grado de cobertura.....	536
5.2.3	Reformas al AAD a fin de minimizar excesos y evitar otras distorsiones.....	539
5.2.4	Recapitulación de los problemas del AD para los PED.....	545
5.3	La necesidad de salvaguardias para el alivio comercial en los PED.....	548
5.3.2	La aplicación de salvaguardias desde la Ronda Uruguay.....	548
5.3.2.1	La evolución de la aplicación de las SV: países usuarios y sectores.....	548
5.3.2.2	La aplicación de las SV y el AD: complementarios o competidores.....	552
5.3.3	La discusión en el GATT-OMC sobre los requisitos de las salvaguardias.....	556
5.3.3.1	Los requisitos originales del GATT.....	556
5.3.3.2	Las discusiones sobre el estándar que otorgó el OSD a las salvaguardias.....	560
5.3.3.3	Flexibilizar el uso de las salvaguardias e incorporar normas sustantivas de trato especial y diferenciado.....	566
	Conclusión.....	573
	Posibles líneas de investigación y algunas lecciones del antidumping para el diseño de regulaciones internacionales o instrumentos de política comercial	579
	Agradecimientos	583
	Bibliografía.....	585

I Prefacio

El desafío de realizar una Tesis en economía, presenta un dilema entre los diversos atributos que ésta debe cumplir: la originalidad, la relevancia, la empatía con el tema, y las capacidades analíticas y materiales para abordarlo. La proliferación existente de trabajos sobre temas relevantes genera cierto escepticismo respecto a poder decir algo nuevo, coherente y con asidero empírico. Por otra parte, la elección del tema es algo que nos acompañará a lo largo de unos cuantos años, en donde será crucial no perder el entusiasmo.

Frente a este dilema, hacia mediados del plan de Doctorado comencé a bosquejar diversos temas de mi interés, y que consideraba de relevancia: las discusiones entre comercio y desarrollo, el problema del espacio de maniobra de los países ante la preeminencia de instituciones internacionales -actualmente denominado *policy space*-, y las posibilidades de complementación económica en sectores manufactureros dinámicos en el marco de los procesos de integración regional entre las naciones en desarrollo. Este último tema había constituido mi primera investigación como graduado en la Facultad (FCE-UBA), al que en cierto modo continuaba relacionado a través de la docencia en materias como Economía Internacional o Integración Económica. Sin embargo, dudaba en poder aportar algo original, en un tema trabajado en forma teórica y empírica por académicos de larga trayectoria.

Al momento de mi acercamiento al Doctorado, se iniciaba la Ronda Doha de negociaciones en el ámbito de la OMC, que a su vez era coincidente con la crisis del modelo de convertibilidad en la Argentina. En esos años, “el fin de la historia” y la hegemonía del pensamiento único en economía, comenzaban a erosionarse, y la negociación en la OMC se transformaba en una caja de resonancia en la cual se debatía acerca de ideas e intereses, que se confundían sin una clara línea demarcatoria.

Sus discusiones involucraban los problemas de la agricultura en todas sus dimensiones –subsidios, accesos a mercado, seguridad alimentaria, impuestos a la exportación, etc.–, la rebaja arancelaria en manufacturas, los temas relacionados a propiedad intelectual, las disciplinas antidumping, entre otros; y previo a la actual crisis internacional del año 2009, la OMC ocupaba un espacio central en el diseño de la gobernanza global. En este doble debate, el de la Argentina en busca de un nuevo modelo de crecimiento e inserción internacional y el que se daba en el seno de la OMC, se enriqueció mi mirada sobre los temas en que me desempeñé como funcionario público: la determinación de daño a la industria local frente a las importaciones con dumping o subvenciones, o por necesidad de salvaguardias.

En este sentido, fue de gran utilidad formar parte de las delegaciones de la Argentina ante la OMC para las discusiones sobre el Acuerdo Antidumping, en donde en primer lugar me llamó la atención desigualdad en las delegaciones, coexistiendo funcionarios que tenían una experiencia de décadas y cientos de profesionales a su cargo, junto a otros que aún no habían podido realizar una investigación antidumping, y a lo sumo contaban con unos pocos asistentes en sus países. Me vino a la mente una cita de Norberto Bobbio, referida a la regla de oro de la justicia: “el trato igual a los iguales”. Sin embargo en la OMC, todos los países debíamos implementar un mismo Acuerdo Antidumping –con sus derechos y obligaciones–, el que prácticamente carece de cualquier instancia de discriminación positiva (denominada Trato Especial y Diferenciado en la terminología del GATT).

También actuó como un acicate que la discusión multilateral del Acuerdo, además de ocasionar debates internos en la Argentina –uno de los principales usuarios–, nos colocaba en cierta tensión con Brasil y otros países en desarrollo –intuitivamente aliados naturales– que lideraban a la Coalición denominada “Amigos de las negociaciones en Antidumping”, quienes intentaban limitar su aplicación. En esos años, la posibilidad de realizar una Diplomatura, me permi-

tió profundizar mi lectura sobre estos temas, las que sintetice en mi trabajo final, referido al antidumping en los Acuerdos Regionales, y que finalizaba con una propuesta para el Mercosur.

En dicho trabajo noté el sesgo de los académicos, tanto hacia una evaluación crítica basada con una posición radical pro libre comercio, como al mismo tiempo un desconocimiento de los problemas reales que supone la instrumentación de una regulación internacional, en la que son determinantes las asimetrías entre las administraciones públicas, entre éstas y los agentes privados, y al interior de éstos últimos. Del mismo modo, me sorprendió la enorme brecha entre la literatura crítica hacia el antidumping -tanto ortodoxa como heterodoxa- y los temas que se discutían en la OMC respecto a su reforma. Claramente los funcionarios nacionales responsables de esta área focalizaban su atención en otros problemas, que amén de representar la orientación de la política comercial de su país, o incluso intereses de supervivencia de la misma burocracia especializada, tenían una mayor entidad, realismo en cuanto a posibilidad de reformas y efecto en la aplicación concreta del antidumping.

En cierta forma, había un desinterés mutuo, de los burócratas por los aportes de los académicos, y de éstos por las preocupaciones de los funcionarios, -aunque con honrosas excepciones-. A ello se suma que, a diferencia de otros temas, en donde la polarización es más clara y previsible, -por ejemplo ortodoxos vs. heterodoxos en lo académico, o Norte vs. Sur en las negociaciones internacionales-, en torno al antidumping el mapa resultaba más complejo y con variados matices. De mi parte, no encontraba un sitio en dicho mapa, dado que por un lado intentaba cierta reflexión académica, pero no dejaba de ser un funcionario que lidiaba con los problemas reales en un País en Desarrollo.

Esta situación me llevó a indagar cómo podía haber tal desconexión entre teoría y práctica, y descarté que sólo fuese una cuestión ideológica, o de intereses nacionales según el nivel de desarrollo.

Respecto al primer punto, la brecha no se podía explicar porque la academia era pro libre comercio y se desentendía de los problemas reales -de empleo, estructura productiva, entre otros-, mientras que les correspondía a los funcionarios responsables de la instrumentación incorporar las “fallas de mercado” y la *real politik*-. Claramente, ciertos resultados de la implementación del antidumping serían difíciles de sostener para economistas enrolados en los más diversos marcos teóricos, incluso para politólogos dedicados a la economía política, con lo cual la desconexión aludida entre teoría y práctica no deviene de diversos enfoques disciplinares. En el sentido contrario, muchas de las proposiciones provenientes de la academia son impracticables, y contribuyen a ahondar la brecha entre la teoría y la práctica.

Respecto al segundo punto, si bien históricamente los países en desarrollo no utilizaban este instrumento, que era monopolio de países desarrollados -utilizado contra una diversidad de países-, esto cambió, y los países en desarrollo son al mismo tiempo los principales usuarios y afectados en el antidumping. A su vez, encontramos pares opuestos, en cuanto al nivel de desarrollo, en todas las situaciones; así entre los usuarios netos está la Argentina y Canadá, entre los afectados netos Japón y Ucrania, y en una situación intermedia EE.UU. y U.E., y Brasil e India, por lo cual el debate no remite claramente aun problema Norte-Sur. De todos modos, algo de esta disputa me sigue resonando, en cuanto a que los países pobres y pequeños prácticamente no han logrado implementar un sistema antidumping para su defensa comercial, y a los países en desarrollo les es más fácil aplicar medidas contra sus semejantes que contra los desarrollados.

Por lo tanto, renunciando a las explicaciones antedichas, también descarté el análisis exclusivamente teórico que me “pedía” mi lado académico y las explicaciones casuísticas que “esgrimía” ni otra alma de funcionario, transitando un camino que se nutra de ambas facetas. Así, decidí utilizar elementos conceptuales de la teoría econo-

mía para entender el modo en que agentes públicos y privados se posicionan al momento de instrumentar en la práctica casos de antidumping, y de esa forma realizar un diagnóstico más efectivo y realista de los problemas para diversos actores, en especial para los países en desarrollo.

Recordando el título de la película del director cubano Tomás Gutiérrez Alea, “La muerte de un Burócrata”, intenté despojarme de esos ropajes y otras ataduras que llevo por más de 15 años, y me aventuré a escribir esta Tesis.

II Siglas y abreviaturas:

AAD:	Acuerdo Antidumping de la Ronda Uruguay
AD:	Medida antidumping o referencia directa al instrumento
AR:	Acuerdos Regionales de Comercio
ASMC:	Acuerdo sobre Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay
ASV:	Acuerdo sobre Salvaguardias de la Ronda Uruguay
BM:	Banco Mundial
CEE:	Comunidad Económica Europea
CIF:	<i>Cost Insurance and Freight</i>
EE.UU.:	Estados Unidos de América
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FOB:	<i>Free On Board</i>
FRIENDS:	Coalición de países “Amigos” de las negociaciones anti-dumping.
G-20:	Coalición de Países en Desarrollo formada en la Ministerial de Cancún (2003) a fin de unificar posiciones en temas de agricultura, entre otros.
GATT:	General Agreement on Tariff and Trade
ITAC:	International Trade Administration Commission
ITC:	International Trade Commission
MAC:	Mecanismos de Alivio Comercial
NAMA-11:	Coalición de Países en Desarrollo con una posición defensiva respecto a las reducciones arancelarias en manufacturas
NMF:	Nación más favorecida (no discriminación)
Núcleo 11:	Los once principales usuarios del antidumping para 1995-2008
OA:	Órgano de apelación de la OMC
OIC:	Organización Internacional del Comercio
OMC:	Organización Internacional del Comercio
PD:	Países Desarrollados
PE:	Precio de Exportación

PED:	Países en Desarrollo
PMA:	Países Menos Adelantados
p.p.:	Puntos Porcentuales
RU:	Ronda Uruguay del GATT
SMC:	Sistema Multilateral de Comercio
SV:	Medida de Salvaguardia o referencia directa al instrumento
TED:	Trato Especial y Diferenciado
TI:	Término de intercambios
TLC:	Tratado de Libre Comercio (Zona o Área de Libre Comercio)
UE:	Unión Europea
UNCTAD:	<i>Union Nations Conference Trade and Development</i>
USA:	<i>United States of America</i>
USDOC:	<i>United States Department of Commerce</i>
USITC:	<i>United States International Trade Commission</i>
VN:	Valor Normal, referencia para el cálculo de dumping
VNBC:	Valor Normal basado en costos
VNMI:	Valor Normal basado en ventas al mercado interno

III. Introducción

III.1 Las asimetrías implícitas en la aplicación del antidumping: incentivos y capacidades de los actores, y consecuencias para los Países en Desarrollo

El objetivo de esta Tesis es demostrar que las medidas antidumping, uno de los instrumentos previstos en las normas del GATT reguladas actualmente en el ámbito de la OMC, más allá de los fundamentos económicos para aplicarlos y las causas reales por las cuales se lo utiliza, reflejan las asimetrías existentes tanto entre agentes privados como entre los países. En la medida que los Países en Desarrollo (PED) han incrementado su participación en el comercio mundial, se han incorporado al GATT adquiriendo compromisos de reducción de aranceles y han hecho un uso más frecuente de los instrumentos de protección permitidos. El caso del antidumping (AD) –que es el instrumento de defensa comercial más utilizado en el marco de la OMC, y consiste en un sobre arancel en frontera que se aplica contra empresas exportadoras–, parecería ejemplificar este proceso.

En efecto, hasta los años 80 los países desarrollados (PD) eran los usuarios exclusivos de este instrumento, y con los compromisos de apertura que asumieron los PED en la OMC, ya a mediados de los 90 estos países explicaban la mitad de las medidas AD, y desde los 2000 se constituyeron en los principales usuarios, mostrando así una alta capacidad de asimilación de la regulación del SMC. Sin embargo, la contrapartida de este proceso es que los principales destinatarios de las medidas AD son también los PED, con independencia de que tipo de país realice las investigaciones, incluso sin incluir a China en este grupo (su carácter de *non market economy* le da una alta vulnerabilidad frente al AD). Esta primera observación no es suficiente para indicar si el AD constituye una prueba de la creciente adaptación de los PED a las normas de la OMC, o si por el contrario demuestra una “victoria pírrica”, tanto por ser utilizado entre ellos en una alta

proporción como por la mayor la vulnerabilidad de éstos frente a los PD, al intensificarse su aplicación.

A lo señalado debe añadirse que el AD es un instrumento que presenta serias inconsistencias, y arriba a resultados poco razonables desde el punto de vista económico. Si bien esta observación puede ser obvia para la ortodoxia, pues considera que las medidas AD obedecen en la mayoría de las veces a intenciones proteccionistas de los gobiernos, en beneficio de sectores con desventajas comparativas, en este trabajo demostramos que estos resultados no necesariamente se asocian a dichos supuestos, y los problemas de este instrumento pueden explicarse a partir de conceptos económicos que cuentan con un amplio consenso en diversos marcos teóricos.

Así, a partir de conceptos como el arbitraje de precios, el costo de información, que las acciones de las empresas dependen de la probabilidad de beneficios, etc., identificamos que en términos generales son débiles los incentivos a participar de los exportadores en los procedimientos AD, esto lleva a que las autoridades decidan frecuentemente con información sesgada y/o de mala calidad. Así, la combinación de casos sin participación de exportadores y márgenes de dumping irrazonablemente elevados desde el punto de vista económico, constituye el escenario más frecuente en este instrumento, y esto se demuestra analizando las investigaciones AD entre 1995 y 2008 de los principales usuarios (alrededor de 1.500 casos), verificando que se observa con independencia tanto de los sectores involucrados como los países afectados.

Adicionalmente, al demostrar la centralidad del costo de la información y los incentivos a brindarla u obtenerla, se vislumbra la relevancia de la asimetría de capacidades entre las administraciones públicas, y entre éstas y los agentes privados, y al interior de éstos últimos. Estas incluso pueden determinar en ciertos casos que sean los productores nacionales los perjudicados frente a situaciones de dumping que no son sancionadas, hecho que no suele ser tomado en cuenta en las estadísticas ni en las discusiones. En síntesis las regulaciones del comer-

cio internacional sujetas a requerimientos de información privada y estándares legales que tienden en cierto modo a privatizar la política comercial, y arrojan resultados poco satisfactorios, incluso considerando diversas fuentes para la racionalidad de la intervención pública.

Así, las brechas de capacidades institucionales de los diversos países, y/o empresas, como se señaló previamente se relaciona con que los PED sean los principales usuarios y afectados, y tengan pocas chances de evitar sanciones desproporcionadas. A fin de poder establecer que la proporción de medidas AD que reciben los PED no se explica por otra variable, se las analiza en relación a su participación en el comercio, el patrón de sus exportaciones en sectores en donde ese instrumento se utiliza intensivamente, la tasa de sanción a que son expuestos, entre otros indicadores.

Adicionalmente, el posicionamiento de los PED en cuanto a este instrumento ha impedido formar una coalición en la Ronda Doha, ya que la llamada “*Friends of AD*” está integrada por PED y PD, y algunos PED que fueron usuarios netos han sido más proclives al *statu quo*, y otros que comenzaron sugiriendo reformas profundas, finalmente al intensificar su uso privilegiaron los beneficios de la actual regulación.

En función de lo expuesto y considerando que la negociación de la Ronda Uruguay ha consolidado bajo niveles de protección, se propone que debería ampliarse la posibilidad de la utilización de un instrumento de defensa comercial más a fin a las necesidades de la política comercial de los PED como son las salvaguardias. Esto requiere de la modificación de algunos requisitos de la actual regulación que han dificultado su aplicación por parte de los PED. De este modo, se tendería a utilizar en mayor medida un instrumento con menor contenido controversial y de información privada, de modo de mitigar la disparidad de capacidad entre los actores en juego (públicos y privados), lo que permite disminuir el carácter legal-empresario en la aplicación de la defensa comercial, permitiendo así que esta se adecue a las necesidades de los PED.

III.2 Las fallas del antidumping: el problema de incentivos y costos de información

Tal como se señaló, el antidumping es el instrumento más utilizado entre los mecanismos de alivio comercial (MAC), permitiendo aplicar medidas restrictivas que superan los aranceles máximos comprometidos, afectando a los países exportadores –como un todo o sólo a algunas de sus empresas–. En los Acuerdos del GATT se estableció la regulación para accionar este instrumento, debiendo constatar exportaciones con dumping y que éstas causen daño a la industria local del país importador, todo lo cual debe probarse en un procedimiento que brinde garantías de defensa para las partes involucradas.

Para determinar que existe dumping, según el Acuerdo Antidumping (AAD), se debe constatar una práctica privada de discriminación de precios entre el mercado interno y el de exportación, pudiendo calcularse la misma respecto a un valor de referencia, real o reconstruido según ciertas pautas que a tal fin se establecen. Por su parte la determinación de daño, se centra en cómo las importaciones con dumping –sus precios y cantidades– han afectado la evolución de la industria nacional, para lo cual se deben analizar una serie de variables de índole económica – financiera, que se prescriben en el AAD.

Una vez que a pedido de los productores nacionales –o de oficio– y se ha decidido iniciar una investigación –el estándar de las autoridades de cada país respecto a las pruebas presentadas es muy variable–, son los exportadores quienes tienen la carga de la prueba para demostrar que no realizan dumping, para lo que deberán presentar información detallada de sus operaciones¹. Ésta deberá incluir los costos, los precios de venta en el mercado interno y los de exportación, incluyendo tanto ajustes técnicos como económicos a fin de

1 Como se detalla más adelante, cuando las autoridades nacionales imponen un alto estándar para las pruebas, esto puede constituir un impedimento para empresas PyMES a fin de recabar información precisa de dumping en mercados extranjeros. Por su parte, la industria local en la investigación deberá demostrar que ha sufrido daño a causa de las importaciones con dumping.

lograr una comparación equitativa, y dicha información tiene que cumplimentar una serie de requisitos legales y administrativos.

En ese sentido, nuestra hipótesis apunta a que son débiles los incentivos que efectivamente tienen los exportadores para brindar información cuando quedan implicados en una investigación por dumping. Principalmente su guía será una ecuación que involucra los gastos de asumir una defensa, los beneficios en juego y la probabilidad de obtener un resultado favorable. Sin duda, esta probabilidad puede verse afectada por el grado de objetividad con el que el país importador realiza la investigación antidumping, pudiendo ocasionar una especie de “desaliento” en los exportadores. Sin embargo, consideramos que la falta de incentivo de los exportadores, aun contabilizando los probables beneficios, tiene una mayor incidencia en los resultados de las investigaciones. A esto contribuye la complejidad y el costo de una defensa en una jurisdicción extranjera, explicado por la cantidad de información necesaria y las cuestiones legales a tener en cuenta en una investigación antidumping.

Por otra parte, es altamente probable que las empresas realicen sus exportaciones de manufacturas con cierto margen de dumping, puesto que aprovechan el nivel de protección comercial del que gozan en sus mercados domésticos –en donde tienen cierto poder de fijar precios– y exportan a menores valores –puesto que a nivel internacional son tomadoras de precios–, en vistas de lo cual suelen ser bajas las chances de demostrar que no discriminan precios, debilita también los incentivos a defenderse.

Por lo tanto, la falta de incentivos de los exportadores para brindar información en una investigación antidumping, que resulta de su interés comercial y las trabas derivadas de una serie de requisitos técnicos y legales, sumado a ciertas alternativas de cálculo que brinda el AAD², lleva a que los márgenes de dumping tiendan a ser

2 En ciertos casos, las metodologías utilizadas para comparar los valores normales y los precios de exportación en el cálculo del dumping terminan agregando una mayor distorsión, y es una de las más frecuentes, la práctica conocida como *zeroing*, y en reiteradas ocasiones fue cuestionada en el ámbito de solución de diferencias de la OMC.

de una magnitud excesiva -incluso irrazonables desde el punto de vista económico-, con alto impacto en los flujos de comercio.

Una aclaración importante, es que así como la falta de incentivos del exportador a defenderse podría explicar un exceso en la cantidad de medidas AD a nivel mundial, los costos implícitos para accionar este instrumento -tanto para los productores como para los gobiernos- podría llevar a un déficit en su utilización, por lo tanto actualmente ambas situaciones -déficit y excesos- podrían coexistir. Si bien no es el tema que investigamos en la Tesis, consideramos que la asimetría de tamaño entre las partes en conflicto -productor nacional y exportador- puede tener incidencia en los resultados de estas investigaciones, lo cual coloca a las PyMEs con menores posibilidades de acudir a este instrumento³.

Volviendo a la idea central de la Tesis, un instrumento que fue concebido y justificado con el fin de evitar la discriminación internacional de precios -cuando ocasiona efectos adversos al país importador-, en la práctica permite aplicar una restricción comercial que sistemáticamente tiende a sobrestimar el dumping, como consecuencia que las autoridades del país importador utilizan información de muy baja precisión, que en ciertos casos es la única disponible dados los incentivos y las capacidades de las empresas intervinientes.

En función de lo señalado, consideramos que implícitamente en la arquitectura del AAD se encuentran sobreestimados los incentivos de los exportadores para participar, que lo deja descompensado, y en consecuencia no es un instrumento adecuado para neutralizar con cierta precisión las llamadas prácticas desleales. Por lo tanto, los problemas de información son una de las principales causas de la aplicación de medidas irrazonables, evaluadas desde el análisis econó-

3 No existe información que permita evaluar internacionalmente cuantas situaciones de dumping y daño han existido y no han sido denunciadas por los productores o investigadas por las autoridades, así como tampoco para evaluar las veces que el margen de dumping calculado ha sido menor al real como consecuencia de la participación de exportadores de una magnitud muy superior a los productores, y con mayores recursos para incidir en la investigación, lo cual tiende a ser facilitado cuando las autoridades tiene menores capacidades técnicas y burocráticas.

mico. Para discernir entre un cálculo razonable e irrazonable, consideramos apropiado el arancel del país exportador -incrementado con ciertos coeficientes-, puesto que, como se explicará con mayor profundidad, éste constituye aproximadamente el límite máximo que tiene una empresa para practicar una discriminación de precios -entre su mercado local y las ventas externas- sin que se produzca un arbitraje que lo inhiba.

La primera hipótesis de este trabajo sostiene que, ante la falta de incentivos o capacidad económica de los exportadores para participar de una investigación antidumping, habrá problemas de información que permitan y/o condicionen a las autoridades a realizar cálculos de dumping irrazonables, que luego darán sustento a la aplicación de medidas de restricción al comercio. Consideramos que estas dificultades con la información, se presentan en dos situaciones: la ausencia de participación de los exportadores que derivará, casi sin excepción, en medidas irrazonables, y la defensa inefectiva, en la que, a pesar de que las firmas extranjeras brinden información, de todas formas se llega a resultados similares. Conjeturamos que la ocurrencia de este caso es claramente menor, y puede derivarse parcialmente del modo de instrumentar el AAD por parte de las autoridades del país importador.

Por lo tanto, implícitamente este instrumento tenderá a discriminar contra las empresas exportadoras de menor tamaño, que más allá de los incentivos a participar por la relevancia del mercado en que son investigadas, es posible que no cuenten con los recursos para una efectiva defensa en los organismos pertinentes del país importador. Por su parte, las capacidades burocráticas y la orientación de políticas, de los países que realizan la investigación no son ajenas a los resultados de las investigaciones, básicamente en el modo que inciden en la posibilidad de las partes para presentar información y en el modo de analizarla. Así en un extremo, podrían inhibir la posibilidad de que los productores nacionales accedan a este instrumento, sobre todo los de menor tamaño (exigiendo un alto estándar en las pruebas a presentar). En el otro extremo, estos altos estándares podrían inhi-

bir la defensa de pequeñas empresas exportadoras, y permitir sólo la defensa efectiva de grandes conglomerados.

Como segunda hipótesis, se considera que los países en desarrollo tenderán a ser más afectados por el instrumento antidumping, bien sea por: la intensidad relativa en la que ellos son objeto de medidas antidumping, la frecuencia con la que estas presentan una magnitud irrazonable y el empeoramiento relativo en el acceso a los mercados en función del derecho antidumping aplicado. A esto se suma que la cantidad de derechos antidumping que reciben es proporcionalmente mayor a su participación en el comercio -incluso controladas sectorialmente-, y también es superior la tasa de sanción -cantidad de medidas antidumping aplicadas sobre investigaciones a que son sometidos-.

Por su parte, si bien existen diversas interpretaciones acerca de las causas del dumping y de cómo y por qué al contrarrestarlo se observan excesos, creemos que la explicación relacionada a la falta de incentivos para brindar información por parte de los exportadores, en consonancia con ciertos modos de actuar de las autoridades es aquella que permite explicar el funcionamiento de este instrumento para los diversos países usuarios, los diversos sectores y los diversos países afectados, por lo que constituye un enfoque superador respecto a otros que abordan ciertas condiciones particulares. En este sentido, creemos que nuestra hipótesis podría explicar en forma abarcativa las principales críticas contra el instrumento antidumping, en la medida que la ausencia de participación de exportadores y las medidas irrazonables, sean fenómenos empíricamente relevantes, como también lo sean la combinación de ambas situaciones.

III. 3 Consideraciones acerca del abordaje sobre el tema

De los tipos de Tesis a presentar, hemos elegido aquel que hace referencia a un problema empírico, y en función del diagnóstico al que se arribe, se presenten propuestas a fin de contribuir a la búsqueda de una solución.

Muchos trabajos respecto al AD han demostrado su utilización abusiva, o los efectos distorsivos de estas medidas, pero en la mayoría de los casos se han concentrado en los grandes usuarios, principalmente EE.UU. Otra línea de investigación ha sido vincular las aperturas de investigaciones o las medidas aplicadas a variables macroeconómicas (tipo de cambio y nivel de actividad, centrado en los usuarios tradicionales EE.UU., Europa, Canadá y Australia). Algunos estudios se han enfocado en la utilización intensiva en ciertos sectores como la siderurgia o los productos químicos, o contra *non-market economy* (como China). El análisis de la distorsión que introducen ciertas metodologías, como la “mejor información disponible” o el efecto de la reducción a cero *-zeroing-* en los cálculos de dumping, también han sido motivo de estudios detallados. Por último, y sin ser exhaustivos, otros trabajos correlacionan su utilización con los compromisos multilaterales de reducciones arancelarias, intentando evaluar si han actuado como una válvula de escape que facilita la liberalización comercial.

Sin duda estos trabajos han contribuido a entender en cierto modo el funcionamiento del AD, sin embargo al no orientarse a detectar un problema común y ampliamente generalizado a lo largo de los países y sectores, difícilmente puedan brindar un diagnóstico que permita motorizar un cambio a nivel multilateral. Por ello, en este trabajo se ha priorizado identificar un problema intrínseco al diseño y a su aplicación y, que sus conclusiones, sean aplicables a los principales países usuarios y sectores involucrados, privilegiando la cobertura del estudio por sobre la explicación de situaciones particulares.

Cabe señalar que fue en el GATT de 1947 cuando se incorporaron las medidas antidumping como un derecho en el marco de la regulación internacional del comercio, luego, en 1979, se establece un Código a fin de mejorar su administración y, finalmente en 1994 con la Ronda Uruguay y conjuntamente con la creación de la OMC, se negoció el actual AAD.

En cada una de estas instancias, si bien fue creciendo el número de participantes y cambiando el contexto de las ideas prevalecientes, no se requirió una adhesión plena de sus miembros a los postulados del libre comercio, lo cual claramente se reflejó en una serie de instrumentos y excepciones que permitieron a los países mantener diversos grados de protección, e incluso retroceder de ellos, incrementándolos, bajo ciertas circunstancias.

Por su parte, la posición adoptada en las negociaciones respondió a una combinación cambiante de los intereses en cada nación, reflejando la interacción entre las ideas del partido gobernante y la composición de la coalición de sectores que se constituyeron como la fracción económica dominante. En este sentido en la arena internacional, entraron en juego un amplio abanico de ideas (por convicción o conveniencia) acerca del funcionamiento de la economía en general y, en nuestro caso en particular, respecto a las ventajas y riesgos del intercambio comercial, que derivaron en posiciones negociadoras hacia una política comercial de mayor apertura o protección según el sector a tratar.

Por lo tanto, nuestro diagnóstico sobre los mecanismos de alivio comercial en general y sobre el antidumping en particular, no podrán ser evaluados bajo un único enfoque teórico, puesto que de proceder así, dichas conclusiones serían válidas solo para quienes comparten el mismo paradigma, lo cual dificultaría obtener consensos.

Como fuera señalado, si bien gran parte de la literatura que identifica al antidumping con una práctica proteccionista, este enfoque suele estar cuestionado por ciertas corrientes heterodoxas que discrepan con la idea de que el libre comercio redunde en beneficios para todos los países. En sentido opuesto, aquellas miradas que focalizan en la necesidad de que las naciones puedan tener mayor autonomía en el resguardo de sus sectores, sea bien por enfrentar prácticas desleales o contra la competencia de economías estructuralmente muy diferentes, tienden a ser consideradas como nuevas justificaciones del proteccionismo.

Así, es estrecho el margen para establecer consensos mínimos y, por lo tanto el diagnóstico que brindemos, sólo será ampliamente compartido si se realiza a partir de conceptos económicos de aceptación generalizada, en base a una metodología simple, y que logre dejar en evidencia problemas indiscutibles del instrumento en cuestión.

A este fin, contribuiré que en la construcción de nuestra hipótesis y su contrastación se evite recurrir a supuestos muy restrictivos o técnicas complejas, en tanto que mediante métodos más sencillos puedan realizarse las corroboraciones requeridas. En otras palabras, es muy poco probable que un equilibrio en las negociaciones pueda alcanzarse a partir de un enfoque que responda a un paradigma único del comercio internacional. Al respecto, cabe agregar que como economista, si bien me inscribo en el pensamiento heterodoxo, considero que para analizar ciertos temas vinculados a la práctica las empresas y a las negociaciones entre países, es necesario considerar elementos pertenecientes a distintos marcos teóricos.

Por lo tanto, se intentará demostrar a partir de un marco conceptual minimalista, que el diseño del AD lleva a que su implementación resulte poco satisfactoria, es decir, tomando elementos que puedan constituir un denominador común a diversos enfoques o al menos, que no puedan ser rechazados por casi ninguno de ellos. De este modo, la conclusión, podría constituir un diagnóstico compartido para iniciar una negociación o bien, revisar aquellas que están en marcha.

En consecuencia, a modo de marco teórico se tendrán en cuenta ciertos elementos del comercio internacional comunes a diversas teorías, como ser: que el arbitraje de precios es una fuerza que opera efectivamente en los mercados, que el desfase de los precios internos respecto al internacional se relaciona con el nivel de protección/ impuestos, que brindar y acceder a información tiene costos no despreciables, que los agentes -públicos o privados- según su tamaño, contarán con recursos diferentes para realizar acciones en función a sus objetivos.

Finalmente, en relación a las propuestas que se hacen con el objetivo de resolver el problema analizado, también trabajaremos con un marco referencial que si bien se distancia de las recomendaciones ortodoxas extremas sobre las ventajas del libre comercio, se fundamenta en conceptos ampliamente consensuados, y no contradictorios con los previamente utilizados: los precios relativos entre bienes transables son relevantes para la competitividad en la cadena de valor –tanto en su propio mercado al enfrentar a importaciones como en los mercados externos–, que los gobiernos cuentan con recursos escasos a fin de proseguir sus objetivos y que se los debe utilizar en forma eficiente, que el diseño de las políticas públicas deben evitar la discriminación implícita –excepto que esté entre sus objetivos–, que los procedimientos excesivamente legales-administrativos pueden atenuar el foco de la política comercial, y que los desbalances entre las capacidades públicas-privadas, o entre agentes privados, pueden distorsionar la implementación de diversos instrumentos.

III. 4 Resultado empírico de la evaluación de la hipótesis y aporte que se propone realizar a partir de esta investigación

El análisis empírico corrobora que tanto las medidas irrazonables como la ausencia de participación de los exportadores son hechos muy relevantes en las investigaciones antidumping, y que hay una importante asociación de entre estos resultados, que confirman una relación de causa efecto. La relación no es recíproca, puesto que en relativamente pocos casos, aún con participación de los exportadores también se imponen medidas irrazonables, hecho que explicamos como una defensa inefectiva, que es cuando el exportador no logró que su información sea incorporada adecuadamente en los cálculos de dumping. Estas corroboraciones se efectuaron a nivel del conjunto de las investigaciones realizadas entre los años 1995 y 2008, que explican más del 75% de la actividad antidumping, y con distintas desagregaciones a saber: por cada uno de los principales países usuarios, según el rol usuario-afectado de las naciones combinado

con su grado de desarrollo, y para los sectores más relevantes. A partir de analizar una serie de indicadores (cantidad de medidas, proporción con el comercio, tasa de sanción, etc.), se concluyó que los PED más allá de ser los principales usuarios, son claramente los más afectados por el antidumping.

A partir de estas constataciones se analizaron diversas instancias, tanto relativas a iniciativas de orden académico como aquellas que involucran negociaciones realizadas o en curso, que puedan contribuir a solucionar los problemas señalados. Al concluir que son escasas las posibilidades para que dichas instancias puedan contribuir a una solución efectiva, planteamos reformas alternativas y complementarias a éstas. Se presentan, propuestas concretas para la mejora del AD -que apenas atenúan las dificultades corroboradas por la hipótesis-, como así también un sistema multilateral de precios de referencia que tienda a evitar prácticas desleales y maniobras comerciales. Como propuesta principal, se proponen modificaciones en el Acuerdos de Salvaguardias para su utilización por parte de los PED, y paralelamente de las interpretaciones de ciertos requisitos que se efectuaron en el marco de su judicialización en la OMC.

Consideramos que las salvaguardias exigen una mayor racionalidad económica y, al requerir información privada en menor cantidad y de menor complejidad, son menos sensibles a la manipulación de información por parte de los actores interesados. Adicionalmente, la aplicación de salvaguardias podría brindar un resguardo temporal en mayor sintonía con las políticas comerciales tendientes a modificar estructuras productivas en los PED -tanto para estimular nuevas ramas de actividad como para una restructuración menos traumática de aquellas que no son viables-. A su vez, al tener una cobertura sectorial más amplia -en contraste con el antidumping-, su aplicación podría interferir menos al interior de las cadenas de valor. Paralelamente, resulta más acorde para enfrentar excedentes de producción en el contexto de una crisis mundial, puesto que su aplicación sobre todos los exportadores resulta en una protección más efectiva y minimiza los desvíos de comercio.

III. 5 Estructura del trabajo

El trabajo está integrado por cinco capítulos y estructurado en tres bloques. El primero de ellos incluye los capítulos 1 y 2, dedicados a una presentación general de los MAC, su contexto institucional y las discusiones teóricas relativas al comercio internacional, y el segundo contiene a los capítulos 3 y 4, en donde se desarrolla el núcleo de la tesis, y el último bloque se compone del capítulo 5 en el que se presentan propuestas, y por último las conclusiones.

El capítulo 1 aborda una revisión sintética de las principales ideas acerca del comercio internacional, y cómo a partir de las mismas pueden entenderse diversas políticas comerciales. Se intenta presentar en forma muy sucinta los principales ejes conceptuales sobre los cuales se estructuran las posiciones ortodoxas y heterodoxas, a modo de entender los dilemas que enfrentan los países a fin de organizar su interacción en la esfera del comercio internacional.

A partir de estos elementos se analiza las ganancias de los esquemas de coordinación, los obstáculos provenientes de los incentivos individuales en ausencia de compromisos de cooperación, y la centralidad de una institución a fin de resolver estos problemas. Luego, se indaga cómo en el ámbito del comercio internacional esta institucionalización se concreta a partir de la posguerra con el GATT, del cual se analizan sus objetivos, sus principios y excepciones, sus disciplinas, y su evolución hasta la constitución de la OMC en la Ronda Uruguay. Estos elementos constitutivos del actual sistema multilateral de comercio se presentan a fines de encuadrarlas funciones y la relevancia de los MAC.

Adicionalmente, se explican las principales características del antidumping, los derechos compensatorios y las salvaguardias. Por último, y a fin de contextualizar las discusiones posteriores se presentan los hechos estilizados de la aplicación de los MAC en general y un mayor detalle respecto al antidumping, discerniendo por países usua-

rios y afectados, los sectores involucrados, la conflictividad bilateral, y la direccionalidad de las medidas aplicadas según grado de desarrollo de los países, entre otros elementos.

El capítulo 2, en primer lugar pasa revista a las discusiones teóricas respecto las motivaciones de la discriminación internacional de precios, tanto aquellas que indagan en sus fundamentos microeconómicos como en los macroeconómicos, incluyendo entre estos últimos, los relacionados a la política comercial. Posteriormente se presentan las razones que tienden a justificar la necesidad de neutralizar la discriminación internacional de precios, evaluando tanto la racionalidad desde la óptica de los agentes privados como la de los gobiernos.

Tras estas aproximaciones teóricas, se exhiben las miradas al uso real del antidumping, relacionando a las mismas, bien sea con las motivaciones previamente presentadas para la discriminación de precios o con las motivaciones de las autoridades nacionales de los países que aplican la medida. A fin de profundizar este último punto, el capítulo finaliza con un análisis detallado de los principales hitos en una investigación antidumping, y de qué rol tienen las distintas partes interesadas en cada determinación, e identificar en qué instancias la orientación política de las autoridades nacionales se torna relevante. El capítulo 3, el primero del segundo bloque, analiza aspectos generales de la economía política de la política comercial, focalizando en especial en dos aspectos: la tensión entre los gobernantes y las burocracias, y los problemas que se derivan de la falta de información o del sesgo de la misma. Posteriormente, estos aspectos se analizan en el contexto de una investigación antidumping, para lo cual se avanza, en primer lugar, en un mayor detalle sobre aspectos claves del procedimiento y el nivel de *accountability* que existe sobre las burocracias, tanto de parte del gobierno, de los privados y de las instancias judiciales, locales o multilaterales.

En segundo lugar se focaliza en los problemas que se derivan del costo y del acceso a información privada, tanto para los produc-

tores locales como para los exportadores extranjeros, y cómo esto incide en las decisiones de las autoridades sobre las alternativas para intentar minimizar los riesgos de utilizar datos sesgados o incompletos. A partir de analizar las capacidades de diversos agentes públicos y privados, y teniendo en cuenta el costo de la información, sus posibles sesgos y las dificultades en su procesamiento y verificación, se presenta una matriz donde presentan posibles escenarios de uso correcto, excesos (abusos) y subutilización de este instrumento. Esta última situación, que también denominamos como déficit en la aplicación, es la menos tratada en la literatura, lo cual puede relacionarse con que no se dispone información internacional sobre las solicitudes de investigación que no prosperan, y a su vez, se supone que todas las investigaciones que concluyen sin medidas implican una determinación correcta.

El capítulo 4 comienza con el núcleo de la tesis, y a partir de la matriz presentada en el capítulo anterior, se focaliza en la interacción entre la orientación de la política comercial de las autoridades nacionales y las dificultades de los exportadores a brindar información. Allí se formula la hipótesis central y las secundarias. Luego se presentan las variables observables para aproximarnos a nuestro problema y los indicadores que nos permitirán categorizar las mismas. Se detallan los aspectos conceptuales y metodológicos a fin de identificar las medidas irrazonables y la ausencia de participación de los exportadores, y se expone la composición y el grado de cobertura de la muestra, así como ciertos criterios para su selección.

Posteriormente se expone el modo en que se evaluará la hipótesis, estableciendo criterios de confirmación con umbrales máximos y mínimos, y a partir de la información empírica, se exponen los resultados a los que se arriba para los diversos grados de agregación en los que se estudia la hipótesis. Luego se realizan otros estudios empíricos, que van más allá de nudo central, a fin de evaluar si los PED efectivamente, tienden a ser los países más afectados por el antidumping, utilizando indicadores relativos al comercio, a sus tasa de sanción y

su empeoramiento en el acceso a los mercados, y adicionalmente, si una mayor cantidad de PED aún no alcanzados por medidas anti-dumping podrían ser vulnerables en un escenario de proliferación del uso del AD.

En función de lo antedicho, se presentan conclusiones parciales tendientes a señalar que la proliferación en el uso del antidumping tendrá a los PED como los principales perjudicados, aun cuando sean, al mismo tiempo, los principales usuarios y afectados. Esto se relaciona con que tienden a predominar medidas irrazonables, las que sin duda, generarán un fuerte perjuicio sobre el PED exportador que quedará excluido del mercado. Por su parte, cuando se aplica una medida con un carácter legal administrativo, no es claro que se obtenga un efecto positivo, pudiendo llevar a una protección excesiva o a desvíos de comercio sin impactos favorables en la producción local.

En el Capítulo 5 se analiza en primer lugar las diferentes alternativas para la modificación del antidumping, y en qué modo, las mismas podrían corregir los problemas señalados en la hipótesis y corroborados empíricamente. A tal fin, se evalúan por un lado tres ámbitos que inciden en la aplicación del actual AAD y por el otro, las alternativas de la negociación de la Ronda Doha, así como también, otras posturas de cambios más radicales.

Entre los referidos al actual AAD se analizan las reformas unilaterales de las legislaciones locales, la supervisión y el aprendizaje implementado a nivel multilateral, y los posibles efectos de la judicialización en el marco de la OMC. A fin de indagar sobre el horizonte y la profundidad de las negociaciones sobre el AAD en la Ronda Doha, se estudia la coalición que bregó para que sea incluido en las discusiones, cuáles son los grupos que se contraponen y sus principales propuestas, así como la conflictividad de la economía política al interior de los principales actores.

Luego se explora conceptualmente las dificultades estructurales que tiene la aplicación de un instrumento basado en la discriminación de precios y los posibles efectos de inequidad en cuanto al acceso a su utilización. En consecuencia, realizamos tres propuestas: a) una regulación basada en precios absolutos, b) una propuesta que contribuye a un menor grado de arbitrariedad en el uso del AD, y morigerar el impacto negativo sobre los PED., y c) cambios en la reglamentación de las salvaguardias, con el objetivo que su utilización sustituya parcialmente a la aplicación del AD.

Finalmente, en las conclusiones, a partir del problema presentado y la hipótesis planteada, se sintetiza en qué medida esta ha sido corroborada, las alternativas de análisis que surgen a partir de dichas constataciones y la propuesta que se considera como una opción superadora para los PED. En esta sección también se plantean algunos aprendizajes que pueden obtenerse de la experiencia con la implementación del antidumping, que puedan servir en otras experiencias relativas a la regulación internacional del comercio, y por último, se presentan posibles líneas de investigación que han surgido a medida que se desarrollaba el trabajo.

Parte de la información utilizada, ciertos detalles de la metodología y cálculos estadísticos se presentan en los Anexos A y B, que se acompañan en el CD incorporado a esta edición.

1 El comercio internacional: teorías y actores relevantes

1.1 Comercio internacional y política comercial

1.1.1 Los beneficios del comercio internacional: fundamentos y críticas

El debate acerca de la conveniencia entre una política comercial que tienda a una mayor protección o liberalización de las actividades productivas, está inmerso en el debate sobre si la especialización por ventajas comparativas proporcionan la mejor opción para los países y para la economía mundial en su conjunto⁴. Otra forma de plantearlo es indagar si el comercio internacional es un juego de suma positiva y con su liberalización se obtiene beneficio mutuo para los países, o si unos países se enriquecen a costa de otros (ya sea en términos absolutos o relativos).

La visión tradicional sostiene, bajo ciertos supuestos, la mejor situación para todos los países y para la economía mundial como un todo es el libre comercio, y uno de los principales argumentos es que si las naciones se especializan en aquellos productos con ventajas comparativas se obtendrá la mejor asignación de recursos, y por lo tanto, la máxima producción mundial (Maneschi, A. 1998). Por su parte, la distribución de los beneficios entre cada uno de los países participantes dependerá del precio relativo de sus exportaciones respecto

⁴ No incluimos en el debate a las ideas mercantilistas, las cuales consideraban el comercio como un juego de suma cero, aunque estos autores presentan varios de los conceptos que retoma la política comercial estratégica IRWIN, D. A. (1990).

a sus importaciones (denominado términos de intercambio). Cabe recordar que los precios de los bienes se determinarían en el mercado internacional, en forma conjunta con la producción y el consumo de los diferentes países (Krugman, P. y M. Obstfeld, 2001).

En consecuencia, la recomendación de política es la liberalización comercial, la que permitirá que cada país asigne sus recursos a la producción de bienes donde tenga ventajas comparativas, jugando un rol central los precios relativos internacionales. Uno de los enfoques que intentó integrar la explicación de los patrones de comercio y los efectos de la política comercial en la distribución del ingreso fue el denominado modelo de dotación de factores y ventajas comparativas, también conocido como modelo de Heckscher – Ohlin, en alusión a los economistas suecos que en forma complementaria lo desarrollaron. En éste se concluye en primer lugar que cada país exportará aquellos bienes en que requieren con mayor intensidad relativa aquellos factores en que dicho país posee abundancia relativa, e importará los bienes relativamente intensivos en los factores en los cuales el país tiene escasez relativa.

En segundo lugar, y con respecto a los efectos del comercio internacional en la distribución interna del ingreso, se sostiene que los dueños de los factores relativamente abundantes se benefician con la apertura al comercio internacional mientras que los propietarios de los factores relativamente escasos se perjudican, aunque al haber un beneficio neto existe la posibilidad de compensación a los perdedores Johnson, H. (1957). Como una derivación del modelo de Heckscher – Ohlin, el economista Samuelson concluye que bajo las condiciones establecidas por los autores suecos, la igualación en los precios internacionales de los bienes llevará a la ecualización en el precio de los factores (Stolper, W. y Samuelson, P. 1941). La recomendación de política a partir de los diversos modelos de las ventajas comparativas es la liberalización comercial, puesto que se logra simultáneamente el mayor bienestar nacional y del mundo, o en otras palabras el libre comercio lleva al beneficio mutuo de las naciones (Pomfret, R., 1991).

Una primera digresión surge al definir las posibles fuentes de la ventaja comparativa y la segunda, se relaciona al modo en que se reparten los beneficios de una mayor producción mundial.

En cuanto a las fuentes de las ventajas comparativas, estas pueden ser estáticas o dinámicas, y mientras las primeras hacen referencia a condiciones naturales -suelo, clima, etc.-, las segundas son aquellas que los países pueden ir adquiriendo, y redundan en la acumulación de factores productivos tales como capital o trabajo calificado (Ffrench Davis, R. 1990). Por otra parte, incluso a partir del mismo modelo Ricardiano, en su versión histórica y no en el modelo simplificado de los manuales alude a los efectos distributivos del comercio y a su posible impacto en el modelo de acumulación, y en su ejemplo histórico la apertura beneficiaba a la burguesía industrial en desmedro de los terratenientes, y tendía a garantizar un crecimiento más prolongado en el tiempo (Maneschi, A. 1992).

En cuanto a la segunda digresión y situados en el contexto de América Latina, entre las primeras confrontaciones a las posturas librecambistas basadas en las ventajas comparativas estáticas se cuenta a los estructuralistas, en diferentes versiones y con un rol central de la CEPAL (Bielschowsky, R. 2009). Estos autores, tras analizar la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio, señalaron que la inserción de la región en el comercio internacional mediante la exportación de bienes primarios la condenaba a recibir una porción decreciente de los beneficios del comercio (Cypher, J. M. y J. L. Dietz, 1998). Adicionalmente al problema de la evolución de los términos de intercambio, algunos de estos autores explicaban que una estructura productiva centrada en el sector primario tenía otras desventajas, tanto políticas como económicas, que limitaban severamente las posibilidades de desarrollo de la región⁵.

⁵ Desde esta óptica, un deterioro persistente de los términos de intercambio para las materias primas lleva a que los países pobres de la periferia capitalizar transfieran riquezas a los países ricos. Incluso en las miradas más radicalizadas, teorías de la dependencia e intercambio desigual, el desarrollo de los países industriales es la contracara del subdesarrollo de la periferia, constituyendo ambos estadios caras de una misma moneda.

A partir de articular el citado diagnóstico con el concepto de “industria naciente o infante”, que fue relevante en la experiencia de los países industrializados, la derivación de política económica apuntó a la necesidad de realizar un cambio en la estructura productiva a través de la sustitución de importaciones, que requería como condición incrementar la protección a fin de asignar los recursos locales con una señal diferente de los precios relativos internacionales. Compartiendo con los estructuralistas que el desarrollo requiere de la industrialización, Marcelo Diamand (1972) aborda el problema que significa el libre comercio para los países con estructuras productivas desequilibradas, cuya característica es que poseen un sector basado en recursos naturales con una productividad muy superior a la media mundial y el sector manufacturero que puede llegar a estar en torno a ésta.

Así, si el balance de pago se explica solo por flujos de comercio, para que este esté equilibrado un país deberá exportar e importar por igual monto, y si se trata de una estructura productiva desequilibrada —donde la productividad de la manufactura sea igual a la mundial—, el tipo de cambio de equilibrio se determinará a partir de la lógica de las ventajas comparativas lo llevará a exportar exclusivamente los bienes primarios y los condenará a importar bienes industriales. De esta forma, en un país en desarrollo aunque su sector manufacturero cuente con una productividad real (o potencial) similar a la de los países desarrollados, de todas formas será relegado a su mínima expresión, dado que el tipo de cambio de equilibrio tornará no competitiva a la industria, y sólo permitirá exportar bienes primarios. Si por algún motivo al tipo de cambio inicial se exportasen ambos bienes, el país tendría un superávit crónico, que en ausencia de flujos financieros, llevaría a una revaluación de la moneda que volvería a tonar solo competitiva a la exportación de recursos naturales, equilibrándose el saldo comercial con la importación de manufacturas.

No nos interesa analizar la performance de estas políticas, sino simplemente exponer una de las explicaciones para la protección comercial que difiera de la visión que se deriva de los modelos de ventaja comparativa, es decir de que es, exclusivamente consecuencia

del interés particular de productores ineficientes. Es claro que desde ambas visiones, la estructuralista y la de Diamand, la intervención pública a fin de modificar la estructura productiva no será orientada exclusivamente por las fallas de mercado, las cuales sí son la referencia para las miradas ortodoxas.

Posteriormente, y con epicentro en los países industrializados, se produjeron avances teóricos que cuestionaron las miradas tradicionales acerca del intercambio entre los países, de los cuales las nuevas teorías del comercio internacional y el enfoque evolucionista -también denominado neo-schumpeteriano- constituyen los principales aportes. El primero de ellos levanta ciertos supuestos de la competencia perfecta (inexistencia de economías de escala, productos homogéneos, etc.) e incorpora elementos de la teoría de los juegos y la organización industrial (Kenen, P. 1994, y Durán Lima, J.E y Dias, V.V. 2003). El segundo, coloca en un lugar central el papel de la innovación, señalando que los patrones de comercio difieren claramente entre los países ricos y los países pobres por la brecha tecnológica en sus procesos productivos, lo cual lleva que sean las ventajas absolutas por sobre las comparativas las que determinan la especialización internacional (Reinert, 1996).

Como una gran línea demarcatoria, podríamos señalar que por un lado existe una primera aproximación que explica el comercio internacional de bienes distintos entre países diferentes, mientras que la segunda, a la inversa, explica el intercambio de bienes similares entre países con dotaciones de factores semejantes. Es claro que la primera explicación está ligada a la mirada derivada de los modelos de ventajas comparativas (propios de la ortodoxia) y la segunda estaría enmarcada, en un sentido amplio, en la denominada heterodoxia.⁶

6 La definición de ortodoxia y heterodoxia sigue en líneas generales a la presentada por CHUDNOVSKY D.; LÓPEZ A. y MELITSKO, S. (2000). Así, “por ‘ortodoxos’ se entenderán aquellos argumentos que parten de la idea del libre comercio como óptimo y de la confianza en el mercado como asignados de recursos. En tanto, los argumentos ‘heterodoxos’ se definen más bien por la negativa, esto es, por el cuestionamiento con variados matices, a los argumentos, supuestos y paradigmas teóricos definidos por la ortodoxia”.

Incorporando distintos elementos de estos enfoques, tanto las posturas librecambistas como proteccionistas han sofisticado sus argumentos y aún mantienen vivo este debate. En particular, quienes no adhieren al libre comercio, reconsideran el relevancia del set de precios internacionales y sostienen posturas matizadas en cuanto a los niveles de protección, derivando estas conclusiones en parte de las experiencias comparadas de diversas estrategias de desarrollo y del actual contexto de globalización de las relaciones económicas (Berthomieu, C., C. Erhart y L. Hernández Bielma, 2005).

Incluso, aún autores que reconocen las ventajas de una mayor liberalización comercial, como Dani Rodrik, (2007) identifican la vulnerabilidad de una especialización en pocos productos primarios y se focalizan en ciertas fallas de mercado que dificultan una diversificación del patrón de especialización productiva. En este marco, subsisten discusiones sobre si las intervenciones del Estado llevan a mayores distorsiones o pueden solucionarlas, y de ser cierta, si la intervención debe realizarse con políticas domésticas o a nivel comercial, y por último, cuáles serían los instrumentos adecuados.

Por el lado de las posturas más abiertamente enfrentadas a la idea de las ventajas comparativas (ya sean estáticas o dinámicas), podemos citar dentro del enfoque marxista a Shaikh, A. (2003) y en el evolucionista a Reinert, E. (1996), quienes a partir de distintos postulados señalan que los flujos internacionales de comercio responden a las ventajas absolutas, por lo cual los desbalances podrán tender a ser permanentes y no transitorios⁷. Este carácter permanente se asienta en la diferente capacidad de innovación, lo cual a su vez da lugar a un intercambio desigual que tiende a perpetuar la ventaja absoluta de los países centrales.

⁷ Mientras el paradigma de las ventajas comparativas descansa en que los desbalances tenderán a corregirse vía precios (básicamente tipo de cambio). El país deficitario ajustará su balanza comercial y su patrón de comercio -abaratamiento de los bienes y factores no transables-. Para Shaikh (2003) el resultado es el endeudamiento.

En síntesis: existe un amplio espectro de visiones respecto a las causas y consecuencias del comercio internacional; desde aquellas que postulan que una mayor liberalización contribuye al beneficio mutuo de los participantes hasta aquellos que señalan que puede llevar a una transferencia de ingresos desde países pobres hacia los ricos, con un amplio abanico de planteos intermedios. Obviamente, de cada una de estas visiones existen diferentes derivaciones de política y a su vez distintos actores económicos y sociales que se benefician o perjudiquen con su aplicación.

Por lo tanto, debido a que son las naciones –a través de sus autoridades o funcionarios– quienes negocian el marco regulatorio internacional y quienes instrumentan las disciplinas que de estos emanar, el funcionamiento real del Sistema Multilateral de Comercio estará influenciado por el grado de adhesión de los gobiernos a ideas más proteccionistas o aperturistas –incluso en ciertos casos, a los cambios de orientación dentro un país–. Así, a los fines de analizar el diseño y funcionamiento de los MAC, y el modo en que estos pueden ser beneficiosos o no, es relevante reconocer que existen posturas opuestas frente a las consecuencias de una mayor apertura del comercio internacional.

1.1.2 Los efectos de los instrumentos de política comercial

Hemos presentado en forma sucinta diversos enfoques acerca de las causas del comercio internacional y distintas opiniones sobre si éste conduce al beneficio mutuo de los países. Más allá que debatir dicho tema no es el centro de nuestro trabajo, es claro que al analizar un instrumento que se encuentra en el contexto del GATT, se está presuponiendo que existe la posibilidad que el comercio internacional brinde beneficio mutuo a los países. Sin embargo, incluso dando por cierto este último escenario, el hecho es que no se han eliminado los mecanismos de protección, lo que demuestra la dificultad de que todos los gobiernos adhieran en forma simultánea al libre comercio.

Los principales elementos para analizar la política comercial están estructurados en el modelo neoclásico, en el cual: las diferencias de precios relativos determinan las ventajas comparativas, no existe comercio intra-industrial (la especialización en el comercio es total, aunque no en la producción) y los precios internacionales garantizan tanto el equilibrio los mercados individuales como en las balanzas comerciales de los países (esto supone adicionalmente, algún tipo de ajuste cambiario que evite desequilibrios permanentes).

El análisis tradicional de la política comercial, estrechamente ligado al modelo neoclásico, evalúa cómo se modifica el bienestar de la sociedad por la aplicación de diversas medidas que afectan las transacciones en frontera, y si bien presenta ciertas falencias debido a sus supuestos, en términos generales puede ser una guía útil para comprender los principales conflictos relacionados a la protección⁸.

Para los países grandes, en ciertos casos la protección puede mejorar su bienestar, y esto será cuando por su peso en la demanda mundial, la imposición o el aumento de un arancel hace descender los precios internacionales y, en consecuencia mejoran sus términos de intercambio, logrando este beneficio a expensas de los países exportadores. Así, los países con capacidad de influir en el precio internacional de un determinado mercado, podrían incrementar su protección con el objetivo de alcanzar el arancel óptimo, que es aquel en el que logran maximizar sus beneficios en función del *trade off*, entre la mejora de sus términos de intercambio y los efectos adversos de reducir el volumen del comercio internacional. Adicionalmente a la dificultad de poder establecer el valor correcto del arancel óptimo, los países afectados podrían tomar represalias y desatar una guerra comercial, llevando a volúmenes de comercio sensiblemente menores (Milner, H.V., 1999).

Por su parte, la protección comercial para países chicos no permite afectar los términos de intercambio y opera con la siguiente secuen-

⁸ Como se verá más adelante, en el análisis de situaciones de comercio desleal, algunas de las conclusiones pueden resultar particularmente inadecuadas.

cia: la fijación de un arancel eleva el precio del bien en el mercado interno, lo cual determina un descenso de las cantidades demandadas y un aumento de la producción nacional que sustituirá a las importaciones, las que acusarán un descenso aún mayor debido a la contracción del consumo, y por último, el Estado obtendrá ingresos en concepto de tarifas aduaneras.

Si bien es claro que los productores estarán mejor, puesto que se incrementarán las cantidades producidas y al mismo tiempo obtendrán mayores precios, con lo cual aumenta su apropiación del excedente a costa del de los consumidores (Appleyard, D. y Field, A., 1995). Por su parte, la pérdida total de los consumidores es superior a la suma de la ganancia de los productores y a los ingresos que obtiene el Estado vía recaudación aduanera, que se considera que es simplemente una transferencia puesto que vuelve a la sociedad. La protección generaría una merma del excedente neto, debido a que la pérdida de los consumidores es mayor a lo obtenido por los productores y el Estado (Corden, W.M., 1974). Ésto es consistente con la visión ortodoxa, que sostiene que: bajo el libre comercio se obtiene la asignación óptima de recursos, y dado que la protección introduce una distorsión, habrá consecuencias negativas tanto para el país que la aplicó aranceles como para el resto del mundo⁹.

Así, considerando países pequeños, la economía política de la protección es muy simple: en el país importador se genera una reducción del bienestar para el conjunto de la sociedad a causa de que el perjuicio sobre los consumidores es superior al beneficio de los productores. Al mismo tiempo se afectará al productor mundial más eficiente al restringir sus exportaciones, quien deberá reasignar sus recursos productivos hacia sectores en donde probablemente tenga una menor eficiencia relativa. De este modo empeora la asignación mundial de recursos y se erosionan los beneficios derivados de una economía más abierta.

⁹ Es importante recordar que se supone que no existen otras distorsiones y que los factores se reasignan de modo que nunca existiría desempleo de ningún factor productivo.

En consecuencia, en la explicación del por qué las autoridades deciden aplicar medidas de protección que son contrarias al interés general está dada básicamente porque existe un grupo con mayor capacidad de influir para su propio beneficio: los productores locales¹⁰. Su mayor capacidad de *lobby* deriva de que ellos son relativamente pocos, tienen considerable poder de organización, y claramente pueden identificar su beneficio; frente a un alto número de consumidores, que a su vez no pueden calcular claramente sus pérdidas y tienen pocas posibilidades de concertar sus intereses en cada producto de su canasta de consumo.¹¹ En consecuencia, desde esta visión la principal causa por la que existe protección comercial es la presión de grupos de interés que se benefician de estas políticas (Lederman, D., 2005). Existen otras explicaciones distintas a la economía política de la protección comercial que en el mismo marco neoclásico justifican la aplicación de arancel, como ser el enfoque de las distorsiones domésticas y el de la lógica de la negociación y la coordinación para avanzar hacia una mayor liberalización, que permite movilizar sectores exportadores para contrarrestar el interés de los productores que compiten con importaciones. Obviamente, más alejados del marco neoclásico también existen explicaciones que justifican la necesidad de protección comercial, como se presenta brevemente a continuación.

1.1.3 Las motivaciones de la política comercial y su economía política básica

La política comercial es parte de un diseño de política económica más amplio, e indudablemente tiene fuerte interacción con otras áreas como ser la política monetaria, el tipo de cambio o los niveles de actividad macroeconómica, las necesidades de financiamiento externo, y el saldo comercial necesario para dichos objetivos, en

10 El Estado al incrementar su recaudación podría aparecer como un actor con interés de mayor protección, más allá que en el análisis de excedente neoclásico esto no modifica las conclusiones antedichas.

11 Cuando es un mercado de bienes intermedios, este “desbalance de poder” puede alterarse en la medida en que en vez de ser consumidores atomizados se trate de un sector que fabrica bienes finales, pudiendo tener mayor envergadura y grado de concentración que los productores que solicitan protección.

sentido más amplio con la inserción internacional de un determinado país. En consecuencia podrán existir condicionantes a partir de la firma de Acuerdos u otro tipo de compromisos. En este trabajo nos centraremos en algunos aspectos básicos sobre cómo los gobiernos formulan su política comercial (o la función objetivo de ésta). En dicho proceso se tendrán en cuenta los compromisos multilaterales, y no se prestará atención a su interrelación con otras áreas del gobierno (Ostry, S., 2002).

La función objetivo de los gobernantes para la política comercial puede responder o bien a un Estado Benevolente (que logra interpretar o representar en forma equilibrada los deseos de la población) o a un Estado que presta particular atención a los grupos de interés con mayor poder de lobby o a quienes constituyen su principal apoyo político (OMC, 2009 -52- y Sirlin, P. 2001).

Como se indicó en los puntos anteriores, desde un enfoque neoclásico u ortodoxo, un Estado benevolente debería tender a aplicar el libre comercio, debido a que este maximiza el bienestar de la sociedad. Cuando se reconocen que existen fallas de mercado, y éstas no pueden ser solucionadas, el enfoque de las distorsiones domésticas brinda un marco analítico para administrar ciertos niveles de protección, aunque esta política siempre será un *second best* respecto a la apertura comercial¹² (Corden, W.M. 1974).

Continuando con el mismo enfoque, y tal como se expuso al evaluar los efectos de los aranceles a la importación, existen elementos de la economía política de la protección que llevan a que difícilmente la representación y otros elementos del apoyo político conduzcan a la figura del Estado benevolente. Así, la formulación de la política comercial tiende a reflejar este desbalance de poder de organización entre productores –que compiten con importaciones– y consumidores, motivo por el cual los niveles de protección han tendido a ser

12 Excepto considerando los intereses del país que mediante una política de “arancel óptimo” –explicada previamente– puede obtener mejores términos de intercambio mediante la restricción de las importaciones o las exportaciones.

superiores a los que llevarían a maximizar el bienestar de la sociedad, lo cual viabiliza las actividades de *rent seeking* (Krueger, A. 1995).

Así, en la medida que la mayoría de los países introducen diferentes grados de protección, el libre comercio es sólo una posibilidad que se constataría como consecuencia de decisiones coordinadas de liberalización, y en ausencia de este escenario, los países deberían elegir entre la protección o la apertura unilateral. Si bien a partir de la interacción de las estrategias individuales de los países podrían obtenerse diversos resultados, los riesgos implícitos y las reacciones para evitar sus consecuencias conduce generalmente a la situación más adversa para el conjunto y sus partes. Al respecto, la teoría de los juegos a través del dilema del prisionero explica cómo cada país, para evitar quedar en una situación de desventaja toma como actitud precautoria la protección, y esto lleva al sistema a un sub óptimo, y la solución óptima (el libre comercio) no puede ser alcanzada.

A fin de ejemplificar con mayor claridad, a continuación exponemos la denominada matriz de pagos del juego del dilema del prisionero, adaptado a la política comercial de dos países. En los cuatro cuadrantes se presentan los resultados que obtiene cada país, (primero el país A y luego el B). Se parte de que cada país obtiene un beneficio (b) de acceder al mercado del otro país y a su vez tendrá un costo (-c) de brindar acceso a su mercado. A partir de las consideraciones teóricas sobre las ganancias del comercio, una apertura recíproca tendrá un efecto neto positivo sobre ambos países, por lo cual: $b-c > 0$ ¹³(Hoekman, B. y Kostecki, M. 1995).

13 Cabe señalar que $b-c$ si bien se considera positivo para ambos países, podría asumir diversas magnitudes, puesto que los beneficios del comercio no se distribuyen por partes iguales, y según el enfoque que se adopte esto dependerá exclusivamente de los términos del intercambio, o también del tipo de especialización productiva de cada país.

Dilema del Prisionero aplicado a la política comercial

Figura N° 1

Jugadores		Pais B	
	CONDUCTAS	COOPERA (apertura)	NO COOPERA (protección)
PAIS A	COOPERA (apertura)	$b - c, b - c$	$-c, b$
	NO COOPERA (protección)	$b, -c$	$0, 0$

Fuente: Elaboración propia.

Es claro que en los cuadrantes ubicados sobre la diagonal con pendiente positiva, las ganancias quedan en un país y las pérdidas en el otro, recayendo el costo ($-c$) en el que cooperó (apertura de su economía) mientras que el beneficio (b) es obtenido por quien no coopera (mantiene protección). Por lo tanto, ambos países ante el riesgo que su contraparte no coopere y terminar en desventaja, preventivamente no cooperaran, lo cual hace que el resultado tienda a ser el del cuadrante en que ambos no obtienen ninguna ganancia. Por lo tanto, se pierde la oportunidad de alcanzar la solución cooperativa en la cual ambos países obtienen un beneficio neto ($b-c$), y los países se enfrentan así al denominado “dilema del prisionero”.

La solución al dilema, como analizaremos más adelante, requiere de instituciones que fijen reglas para que la interacción (el juego) pueda llevar a los países al óptimo, es decir que ambos países profundicen simultáneamente su nivel de apertura mediante la negociación (en el extremo al libre comercio).

Una condición para que ello ocurra es que los gobiernos obtengan el apoyo político para iniciativas de mayor apertura comercial, que como fuera explicado, generalmente este les es adverso por el mayor poder de organización de los productores que compiten con las importaciones¹⁴. A fin de revertir el *statu quo* de la protección, la posibilidad de una negociación que garantice el acceso a otros mercados, moviliza el interés de los productores exportadores, quienes en coalición con los consumidores pueden hacer viable un proceso de apertura recíproca, bilateral o multilateral¹⁵. (Bouzas, R. 2006).

14 Este no sería el caso de aquellas economías en las que existe un alto nivel de especialización y la mayoría de los productores son a su vez exportadores, por lo cual la preferencia por políticas de apertura tendrán un importante apoyo político. En varios países de América Latina, esta situación predominó desde finales del Siglo XIX hasta que por la primera guerra mundial se vieron obligados a un mayor autoabastecimiento mediante la producción de manufacturas industriales. Proceso que se intensificó con la gran depresión de los años '30 y la segunda guerra mundial, lo cual configuró una estructura productiva con importantes sectores que tras el fin de la contienda pasaron a competir con las importaciones y brindarán el apoyo a políticas de protección comercial, lo que sumado a nuevos actores sociales ligados a la urbanización y a la industrialización, tendrán un mayor peso que los productores primarios vinculados a la exportación.

15 Recordemos que desde el punto de vista neoclásico, la adopción de un patrón de especialización ligado a las ventajas comparativas se realiza mediante la reasignación de recursos productivos de modo tal que siempre se mantiene el pleno empleo (básicamente del trabajo), por lo cual el consumidor es un agente económico con independencia de la estructura productiva que adquiera un país. En el modelo de Heckscher- Ohlin, los trabajadores, excepto en aquellos países en donde constituyen el factor escaso, se beneficiarán de la apertura puesto que tendiendo garantizados sus ingresos por el pleno empleo, su salario real tenderá a aumentar por la combinación de su incremento relativo a otros factores y el descenso del precio de los bienes que compiten con las importaciones. Una situación diferente es cuando se considera que existen factores específicos (con baja o nula reasignación), y en dicho caso, el ingreso real de los trabajadores dependerá de cómo está integrada su canasta de consumo por bienes exportables (que suben de precios) y por bienes importables (que bajan sus precios). En los países de ingreso medio o bajo los trabajadores destinan gran parte de su ingreso a alimentación, por lo cual si el país es un importante exportador de alimentos tenderán a empeorar sus ingresos con la apertura y por lo tanto en dicho caso, se da la paradoja que “los consumidores” apoyen la protección, en alianza con los productores que compiten con las importaciones (esto se ha traducido como la puja entre el bloque urbano industrial versus el bloque agrario exportador).

De este modo, reiterados procesos de negociación llevan a incrementar los niveles de apertura, y en teoría sólo quedaría la protección que se justifica como una compensación a las distorsiones domésticas (fallas de mercado) o a causa de que el poder de los productores que enfrentan importaciones es mayor que la alianza de consumidores y productores exportadores. En esta última instancia, en la medida que la toma de decisiones puede ser analizada como un mercado político, la aproximación desde la oferta y demanda de protección presentada por Baldwin también es orientativa en este tema (Baldwin, R. 1983).

Las ideas hasta aquí presentadas, tienen las debilidades de los supuestos del enfoque neoclásico que los sustenta, es decir, no admite comercio intra-industrial, supone alta competencia y productos homogéneos, ausencia de economías de escala, etc. Un punto de especial atención es que el pleno empleo es un supuesto del modelo neoclásico, y es a partir del mismo que sería válido razonar en términos de consumidores vs. productores, como si los ingresos de los primeros se independizaran de lo que les sucede a los segundos. Esto solo ocurrirá en ausencia de costos de reconversión, es decir, si los puestos de trabajo que se pierden en el sector sin ventajas comparativas son automáticamente absorbidos en aquellos que presentan ventajas comparativas o bien en la producción de bienes o servicios no transables. Obviamente, bajo estas perspectivas se considera que el patrón de especialización derivado de las ventajas comparativas carecerá de efectos adversos, aún si este lleva a una primarización de la producción.

Desde diversas miradas que denominamos heterodoxas, existen fundamentos que sustentan la protección comercial que van más allá de las fallas de mercado, y se han expresado desde diversas escuelas o enfoques, como se señaló en la síntesis presentada respecto a las teorías del comercio internacional. Sin entrar en detalles es importante señalar que la derivación de política de las distintas miradas heterodoxas, más allá de compartir el objetivo de disminuir o morigerar el grado de apertura de la economía nacional, presentan una amplia gama de formas de intervención, colocando el centro de atención en función de su marco conceptual.

Así, como fuera indicado, el estructuralismo a través de la CEPAL se focalizó en la sustitución de importaciones para cambiar la estructura productiva, por lo cual las políticas de protección comercial ocuparon un lugar central, y la selectividad ha ocupado un lugar de menor relevancia. El enfoque de las estructuras productivas desequilibradas, también llevaba a modificar los precios relativos domésticos respecto a los internacionales, combinado aranceles a las importaciones y retenciones a las exportaciones, y adicionaba los subsidios a las exportaciones de manufacturas, o directamente instrumentar un sistema de tipo de cambio múltiple. Otra forma de lograr objetivos similares, y atenuar los efectos en los precios internos, es la administración del comercio mediante restricciones puntuarles sobre las importaciones, buscando que estas ingresen solo en aquellos bienes no producidos o en donde se requiera complementar la industria local. De este modo, se podrían atenuar los problemas de la restricción externa, con menores costos a los que conlleva las políticas sobre precios (Heyn, Ivan y Pablo Moldovan -2010-).

Por su parte, desde las nuevas teorías del comercio internacional, es claro que para los PED existe espacio para una intervención que mejore la situación respecto de la obtenida del libre comercio, pero ésta deberá ser altamente selectiva y calibrada en función de la reacción del resto de los competidores en la arena internacional, en el marco de la denominada política comercial estratégica (Ocampo J. A., 1991). Como fuera señalado, el enfoque evolucionista o neo-schumpeteriano reubica a las ventajas absolutas como explicación central de los flujos de comercio, la cual se deriva de la capacidad de innovación de los países, tanto en los procesos que incrementan la productividad como en nuevos productos. Desde este punto de vista no solo se requiere una intervención selectiva a fin de posicionarse en los segmentos tecnológicos más dinámicos, sino que ésta solo será viable en la medida que se impulse un sistema de innovación a escala nacional como soporte para desarrollar ventajas competitivas Dosi, G. y L. Soete (1988).

Así, en forma estilizada podemos definir dos dimensiones de análisis, y en ambas identificar categorías dicotómicas:

- a) la motivación del gobierno para establecer una determinada política y
- b) la orientación en la política comercial

Respecto a la motivación: los gobiernos podrán ser benevolentes y estar guiados por el interés general, o que en sus preferencias de políticas influyan más ciertos intereses particulares (tanto públicos como privados).

Respecto a la orientación, pueden buscar mantener -o profundizar- el grado de apertura de su economía, o intentar revertir en cierta medida el nivel de apertura alcanzado. Al primer escenario lo llamaremos *statu quo* –en el sentido que no modifica el grado alcanzado de apertura- y al segundo como búsqueda de mayor protección, sin que esto tenga una connotación negativa¹⁶. En la Tabla N° 1.1 se presentan cuatro caracterizaciones a partir del cruce de estas dimensiones.

16 El concepto de *statu quo* es simplemente en relación a que la conformidad con el nivel de apertura lleva a no buscar mayores espacios de política comercial a través de los MAC. Esto no implica suponer que es una posición estrictamente neutral, dado que dicho nivel de apertura se alcanzó a partir de una alianza determinada de intereses en donde sin duda existen ganadores y perdedores. En este sentido, la mayor protección puede asociarse a políticas favorables a ciertos sectores productivos, lo que podría derivar tanto de intereses particulares como del interés general.

Tabla N° 1.1

	Buscar mayor protección	Mantener el grado de apertura (<i>statu quo</i>)
Estado Benevolente (Estrategia legitimada en función del bien común)	Protección enmarcada en estrategias productivas y de cambios en la inserción internacional	Viabilidad y consenso en mantener el grado de apertura actual y el consecuente patrón de especialización
Estado sesgado a intereses particulares de agentes privados o actores públicos	Protección desarticulada y con ineficiencias no legitimadas por la sociedad.	Grado de apertura que garantiza el beneficio sólo a una parte de la sociedad (exportadores y los sectores asociados).

Fuente: Elaboración propia.

Es claro que la formulación de políticas es más compleja que este esquema simplificado, y aún cuando un gobierno dice formular sus políticas en función del interés general (Estado Benevolente), y las justifica con teorías que tienen cierta coherencia, esta racionalización podría sólo estar encubriendo el interés de un grupo que se beneficiará de dicha política. En efecto, como señalan Bouzas y French Davis (2005), hay momentos en los cuales las ideologías o los *think-tanks* proveen la racionalización para que ciertos grupos puedan presentar su propio interés como el interés general.

Los objetivos de un país pueden ir variando con el paso del tiempo, y esto responde tanto a determinantes internos como externos en la formulación de la política comercial¹⁷. En el plano interno podrá relacionarse a nuevos problemas a resolver y/o a cómo los diversos grupos de interés, han tenido mayor éxito en lograr que sus intereses particulares sean identificados o asociados al interés general, modificando el sistema de alianzas en torno a sustentar las políticas a aplicar. Estos cambios estarán entre otros aspectos influidos por los resultados de los modelos aplicados en el pasado, por los efectos demostración de otras experiencias (bien sean fracasadas o exitosas), y por las oportunidades o amenazas que pueda presentar el contexto internacional.

¹⁷ Respecto a cómo interactúan estos procesos, en el trabajo de Ostri, S. (2002), se presentan experiencias comparadas de diversos países del continente americano.

Cuando la nueva orientación de política apunta a retroceder en los niveles de apertura alcanzados, si la misma responde a un compromiso negociado con escasa flexibilidad para incrementar aranceles, esto puede generar dilemas de política, entre los cuales la utilización intensiva de los MAC puede ser una de las alternativas¹⁸.

Por último, es importante tener en cuenta que más allá que desde los enfoques previamente citados se podría justificar la racionalidad de ciertos niveles de protección comercial, en el ámbito de las principales organizaciones multilaterales, se considera que las barreras al comercio que colocan los países están más influenciadas por el *lobby* que por políticas óptimas.

1.2 La coordinación de políticas en un contexto de interdependencia

1.2.1 La lógica de la coordinación y la cooperación en el marco de estados soberanos

Respecto a las razones que promueven la existencia de Instituciones Internacionales, cabe recordar que en el mundo está organizado a partir de Naciones Soberanas y, como señalan varios expertos en relaciones internacionales, ante la ausencia de una Autoridad Supranacional en diversas esferas de interacción, existe el riesgo de alcanzar resultados subóptimos -a nivel teórico y en una situación extrema está la amenaza de la anarquía-.

En este sentido, Bressand, A., Ito T., y Lawrence R. (1996) señalan que existe una tensión en el actual proceso de globalización, que se deriva de:

18 Estos instrumentos permiten superar los niveles de aranceles consolidados a nivel multilateral o alterar la liberalización total o parcial del comercio que se registra en los Acuerdos Regionales.

- I) Que el mundo está organizado políticamente en Naciones Estado con gobiernos soberanos,
- II) la creciente integración económica entre las naciones está erosionando las diferencias entre las economías nacionales y socavando su autonomía.

A partir de la existencia de bienes públicos globales -medio ambiente, el comercio internacional, epidemias, paz mundial, etc.- y de las externalidades que se producen a partir de las políticas nacionales, se presentan severas limitaciones a suponer que la construcción de mercados globales puede dar solución a una amplia gama de problemas¹⁹. Más aún, en contextos de incertidumbre y ausencia de coordinación, cuando cada país decide en forma individual mejorar exclusivamente su situación, como se explicó en relación a la política comercial, se alcanzan resultados subóptimos -dilema del prisionero en la teoría de los juegos-, y este comportamiento se puede observar tanto en “juegos de suma positiva o negativa”. (Lawrence, R. 1996)

Como señala Bosh, R. (2009), “Las decisiones que se toman en un país afectan a las personas de otros países y, a través de ellas, a sus gobiernos. Al mismo tiempo, el logro de objetivos nacionales tales como la riqueza, el empleo, la seguridad o el medio ambiente, puede maximizarse a través de la cooperación internacional. Esta creciente interacción entre los países, plantea la necesidad de integrar de manera global los procesos nacionales de formación de políticas, para evitar situaciones de conflicto o competencia regulatoria y favorecer la solución de problemas comunes.”

En efecto, sólo mecanismos de negociación que limiten las conductas nacionales, en un marco de instituciones u organizaciones internacionales que generen incentivos a la coordinación, pueden lograr un resultado que se acerque a la mejor situación mundial, reconociendo que coexistirán conductas de cooperación y competencia.

19 Cabe señalar que la misma teoría ortodoxa reconoce que el mercado falla cuando existen bienes públicos y externalidades, más allá que las formas de solucionar este problema tendrá diferencias entre las distintas escuelas de pensamiento.

Más allá de esta explicación, de corte economicista, existen diferentes interpretaciones acerca de por qué las naciones cooperan, cuyo marco excede claramente a las relaciones comerciales. Al respecto, la OMC (2007 c) presenta una síntesis sobre cómo, en las relaciones internacionales, se analizan los procesos de cooperación, señalando que si bien tradicionalmente se consideraba a los Estados como agentes unitarios, nuevas corrientes han complejizado el análisis, con diversos énfasis en si los agentes -individuos, grupos o Estados- inciden en forma activa y consiente, -corrientes racionalistas-, o, si por el contrario, lo más relevante es un sistema que tiende a determinar la conducta de los agentes; es decir, una visión holística en que el sistema es más que la suma de las partes, denominada corriente estructuralista en las relaciones internacionales.

El mismo estudio de la OMC señala que se presentan variantes del análisis racionalista que explican la cooperación en el comercio, entre las cuales se encuentra el “institucionalismo neoliberal” (que se centra en objetivos de maximizar la eficiencia en las interacciones), los “liberalistas” (que abandonan la idea de los Estados como agentes unitarios, y temas de índole interna pueden modificar sus objetivos), el “neorrealismo” (donde las partes intentan maximizar su poder relativo en el sistema internacional, y la cooperación se inscribe en un juego de suma cero) y el “realismo defensivo” (en donde el poder es un medio para la seguridad y mitigar externalidades negativas). Entre los enfoques estructuralistas, que “rechazan el supuesto de que los agentes sólo se mueven por consideraciones de costo-beneficio, el poder de las normas compartidas y las creencias intersubjetivas prevalece como base para la adopción de decisiones de los agentes” (OMC 2007 c).

En consecuencia, la complejidad del análisis respecto a las motivaciones para explicar la cooperación internacional, sumado a las condiciones cambiantes del contexto local -de los principales actores- e internacional, llevan a que diversos escenarios puedan ser factibles. En relación a esto, resulta de utilidad analizar los posibles escenarios mundiales presentados por Lawrence, Bressand e Ito (1996).

Figura N° 2
La “globalización” y los escenarios de Lawrence,
Bressand e Ito

Mano invisible			
Reconocimiento mutuo	Mundo sin fronteras	Club de clubes	
Trato nacional			
Proteccionismo	Fragmentación	Armonización imperial	
	Negligencia benigna	Supervisión colectiva	Mano visible

Fuente: Lawrence, Bressand e Ito (1996).

Estos autores centran su análisis en las posibles escenarios que surgen de combinar distintas intensidades de una libre interacción que denominan “mano invisible” y el ejercicio de algún tipo de control, identificado como “mano visible”. Los escenarios se determinan considerando a las categorías como si tuviesen un carácter dicotómico, por lo que la combinación arroja cuatro resultados²⁰. El eje correspondiente a la mano invisible presenta en su mínima intensidad al proteccionismo. En el extremo opuesto al reconocimiento mutuo, y en un espacio intermedio al Trato Nacional (aunque sin ser relevante para determinar escenarios). En el eje de la mano visible, la negligencia benigna representa el control más débil y en el punto opuesto se encuentra la supervisión colectiva. A partir de la combinación de las categorías polares de estas variables (mercado y Estado) los autores identifican tres escenarios y proponen un cuarto como un objetivo deseable.

Combinando los niveles más débiles de ambas variables, se plantea un escenario de la “Fragmentación”, explicado por una baja intensidad del mercado y de la cooperación internacional. Éste es característico del aislamiento y de potenciales conflictos, por lo cual es una alternativa que claramente se desea evitar.

²⁰ Si bien en la dimensión de la Mano Invisible se presenta tres categorías, para la elaboración de los escenarios se consideran las situaciones polares.

Moviéndonos en el eje de la “mano visible” hacia una mayor cooperación con protagonismo de los Estados (supervisión colectiva), nos situamos en el escenario de “Armonización Imperial”, en el cual existe una hegemonía bien establecida e intereses básicos compartidos que llevan a ceder soberanía hacia un tercero (un estado o una organización supranacional).

Si retrocedemos hacia un retiro de los Estados en temas de cooperación (negligencia benigna) y la combinamos con libre mercado (reconocimiento mutuo), llegamos al tercer escenario: “Mundo sin Fronteras”, en donde los Estados pueden arbitrar los intereses domésticos confiando en que la acción del mercado a nivel internacional, conducirá a dinámicas positivas de convergencia. Este escenario resulta altamente improbable, e incluso se lo ha presentado como un desiderátum de la ideología neoliberal.

El cuarto escenario propuesto, y aquel que los autores consideran deseable, es el denominado Club de Clubes. Para estos autores los clubes son asociaciones voluntarias de países con objetivos comunes, y en ellos se establecen derechos y obligaciones, basados en valores y beneficios compartidos, y no en la coerción. Éstos se realizan en torno a ciertos bienes públicos-donde se permite a los miembros aprovechar economías de escala y compartir los costos- y en áreas en las que se deben coordinar o compensar los efectos de las externalidades. Adicionalmente, proveen mecanismos que reducen las conductas *free riders* mediante la exclusión de los no-miembros de los beneficios del club, en los casos que los bienes públicos producidos así lo permitan, intentando capturar las externalidades positivas para los miembros del club.

De este modo los Estados, a través del principio de subsidiariedad, retienen ciertas competencias y sólo ponen en común aquellos temas en donde puedan existir ganancias al lograr ciertos grados de auto-disciplina. Este escenario responde al mayor grado de acción del mercado, representada por el “reconocimiento mutuo”, y una intensa cooperación internacional, caracterizada por un ámbito de coordinación y de supervisión colectiva.

Esta visión de los posibles escenarios ha tenido gran relevancia y ha sido utilizada como un marco de referencia en muchas exposiciones acerca del futuro de la globalización²¹. Incluso, cerca de diez años después uno de estos autores analizó los problemas de la OMC tras la fallida Conferencia Ministerial de Cancún utilizando como marco de la formación de Club de Clubes (Lawrence, R. 2004).

Retornando a los aspectos relacionados a la cooperación en la esfera del comercio, más allá que existieron motivaciones estrechamente relacionadas al contexto de la posguerra, la institucionalización del GATT como ámbito para la regulación y la negociación en lo atinente al comercio internacional puede ser explicada por la lógica previamente descripta, es decir, la delegación parcial y voluntaria de soberanía en instituciones a los fines de obtener un mejor resultado para el conjunto²². Por lo tanto, en dicho marco se deberán considerar las disciplinas que regulan a los instrumentos de defensa comercial, dado que en ausencia de las mismas la aplicación de políticas unilaterales -y las posteriores represalias- probablemente conduciría a inferiores resultados colectivos.

1.2.2 Coordinación y cooperación en las políticas comerciales a nivel multilateral

A pesar que existen diversas de regulaciones nacionales en vastas áreas y económicas y sociales que influyen en la creación de las ventajas comparativas de los países, y de otras discusiones acerca de los beneficios de una mayor apertura para los PED, de todos modos predomina la idea que se obtienen ganancias alcanzando cierto grado de

21 Esto puede observarse tanto en material de difusión de la misma OMC y en presentaciones realizadas en organismo oficiales de Chile, México y en el SELA (Sistema Económico Latinoamericano).

22 En estas explicaciones queda en un segundo plano el hecho que existe distinto peso relativo de los países y no se trata de una interacción entre pares. De todas formas, incluso reconociendo la existencia de países con mayor poder e influencia, y a excepción que se estructure un imperio en donde la jerarquía sustituya a la soberanía, las instituciones serán necesarias y su diseño podrá estar más influenciado por los países de mayor poder o por las coaliciones que se hayan constituido en torno a dicho tema.

liberalización comercial. Sin embargo, avanzar hacia una mayor apertura comercial se enfrenta con dos problemas:

- a) la lógica del “dilema del prisionero” que lleva a políticas de protección
- b) formar coaliciones internas para cambiar el *statu quo* inicial favorable a los productores protegidos,

A fin de superar ambos obstáculos, se requiere de un dispositivo que desbloquee el dilema del prisionero y modifique ciertas condiciones de las coaliciones internas que sostienen la protección²³.

Esta solución la provee la conformación de una institución enfocada en coordinar las negociaciones para un proceso de apertura gradual y recíproca en una base multilateral. Esta institución logra promover un intercambio de información, acordar compromisos y sancionar al que no los cumple, de modo que se evita el peor resultado del dilema del prisionero. A su vez, la certeza de acceso a mercados externos, tal como fuera señalado, permite que los productores con potencial exportador se organicen de modo de contrapesar a los productores que compiten con importaciones. En la medida que los trabajadores evalúen mantener sus fuentes de trabajo ante el cambio estructural, podrán sumarse a la liberalización en cuanto a que se asuman como consumidores potencialmente beneficiados por menores precios y mayor variedad de productos (incluso incrementos de ingresos por aumento de su productividad), y en este escenario los productores que compiten con las importaciones quedarían en una situación de inferioridad de poder²⁴.

23 Dado que se pretende entender la formación del GATT, en el cual se enmarcan los MAC, esto requiere considerar que predominan las opiniones favorables a una mayor apertura, y no es un punto que discutimos en este trabajo. En ese sentido, muchos de los razonamientos utilizados para operativizar una mayor apertura pueden utilizarse en sentido inverso si se considera que un determinado país tiene un grado excesivo de apertura o que este problema afecta a la economía mundial en su conjunto.

24 En nota al pie anteriores de esta Sección se explicitó las condiciones establecidas por el modelo neoclásico en general, el de Heckscher –Ohlin en particular, y las consideraciones especiales del modelo de factores específicos.

1.3 Contexto de la creación del GATT, principios básicos y su estructura

1.3.1 El surgimiento del GATT y sus principios generales

El SMC organizado a través del GATT -como sustituto de la fracasada Organización Internacional del Comercio que debía funcionar en el marco de la ONU y formaba un trípode con el FMI y el BM-, más allá del objetivo general de facilitar una mayor liberalización comercial a través de negociaciones, establecerá entre sus principios ciertas obligaciones tendientes a evitar los dos principales problemas de la economía internacional del período previo a la segunda conflagración bélica mundial:

- las guerras comerciales (en su faz de protección en frontera) que agravaron los efectos recesivos de la crisis del 30'
- la constitución de bloques comerciales cerrados o áreas de influencia con control económico, con las consabidas consecuencias en la dimensión geopolítica²⁵

Para cumplir con el primer objetivo, se estableció la obligación de consolidar los niveles arancelarios negociados -topes o techos arancelarios-, lo cual evitó la posibilidad de guerras comerciales mediante políticas proteccionistas, a lo que debe agregarse la función del FMI de impedir las devaluaciones competitivas en un contexto de tipos de cambio fijo²⁶ -Torrent, R. (2000) y por Faini, R. (1994)-.

Respecto al segundo objetivo, se adoptó uno de los principios claves del GATT que es la cláusula de la “Nación Más Favorecida” (NMF) que obliga a que cualquier restricción a las exportaciones o reduc-

25 Cabe señalar que el comienzo de la Guerra Fría pasó a ser el nuevo condicionante geopolítico, y esto instó a una mayor cooperación entre los países capitalistas, siendo las instituciones de Bretton Woods una de sus consecuencias.

26 Respecto a los objetivos con cuales se constituyó el GATT se toma se considera que la visión de estos autores es más adecuada que la de otros que sólo enfatizan la liberalización comercial relacionada a la eficiencia económica y al bienestar.

ción arancelaria u otra concesión otorgada a un miembro deba ser extensiva al resto, lo que también se conoce como el principio de “no discriminación”²⁷²⁸. Por lo tanto, al ser los aranceles la única forma de protección aceptada, es que su consolidación y la multilateralización de las concesiones otorgadas constituyeron los principios organizadores de las primeras etapas del GATT, en consonancia, con sus objetivos básicos. En otras palabras, se multilateralizan las negociaciones bilaterales y se prohíbe la discriminación entre países²⁹, lo cual llevaría a que los flujos comerciales tienda a orientarse por el mercado y de este modo, la asignación de recursos mediante las ventajas comparativas vaya sustituyendo al intercambio dentro de las áreas de influencia³⁰.

Es importante señalar que el principio de no discriminación además de tener una racionalidad política, evitar la formación de áreas de influencia, se inspira también en la noción de “segundo mejor” (*second best*) de la teoría económica. En este sentido, si bien de acuerdo al paradigma neoclásico u ortodoxo el libre comercio es la mejor opción, cuando éste no es posible y se mantienen aranceles, la no discriminación pasa a ser el “segundo mejor”. Esto es así debido a que, si bien existen los costos de la protección comercial, las importaciones que realice cada país siempre procederán del proveedor más eficiente, dado que todos los posibles abastecedores enfrentarán el

27 Claramente la cláusula de NMF no permite discriminar en las condiciones ofrecidas a los socios compradores, motivo por el cual un bloqueo comercial a un miembro del GATT es una violación a este principio.

28 Algunos autores realizan una presentación diferente en cuanto a los pilares del GATT, señalando que el principio de no discriminación tiene dos campos de acción: “trato nacional” para los productos más allá que provengan de empresas domésticas o extranjeras (una vez que pagan el arancel) y Nación Más Favorecida entre países. Considerar a ambas obligaciones como un principio de igual nivel es incorrecto, puesto que el trato nacional es sólo un requisito adicional para que no pueda ser vulnerada la consolidación arancelaria, al igual que lo es el Acuerdo sobre Valoración.

29 Si bien una discriminación puede tener carácter positivo –cupos mínimos a grupos étnicos, género, etcétera–, en este trabajo se la considerará con relación a las partes que son afectadas negativamente, y se utilizará el término “preferencias” para cuando existan situaciones de discriminación positiva.

30 Como veremos la excepción mediante el Art. XXIV permite los Acuerdos Regionales de carácter discriminatorio, aunque bajo ciertas condiciones.

mismo arancel. De esta forma el principio de NMF, logra conciliar un objetivo político del GATT con premisas de eficiencia del comercio internacional.

El principio de NMF es operativo en cuanto las empresas radicadas en cualquier lugar del mundo no tengan otros objetivos que los de maximizar su ganancias a través de sus actividades productivas y del intercambio. Sin embargo, cabe aclarar que las empresas que articulan intereses privados y estatales, en el marco de estrategias globales pueden orientar tanto sus ventas como su abastecimiento a determinados países, sin que esto sea el resultado de un cálculo costo-beneficio. Así muchas empresas transnacionales orientan sus flujos de comercio en función de una estrategia de largo plazo de sus casas matrices, que pueden incluir zonas o regiones exclusivas para cada filial de la corporación. Por otra parte, empresas estatales pueden realizar inversiones en diferentes países, a fin de garantizarse el abastecimiento de ciertos productos, y lógicamente los flujos comerciales de dicha compañía serán discriminatorios, puesto que solo exportará hacia el país del cual ésta es originaria³¹. Una situación combinada es cuando las inversiones son privadas, pero gran parte del esfuerzo para viabilizarlas ha correspondido al país del cual su capital es originario, y el esfuerzo gubernamental puede ir desde la negociación de marcos normativos para facilitar la radicación de inversiones extranjeras, hasta invasiones militares que, sin necesidad de generar una anexión política, imponen la asignación de ciertos recursos para algunas empresas. Por lo tanto, incluso con el funcionamiento pleno de la cláusula de NMF, los elementos de geopolítica no son necesariamente eliminados de las relaciones comerciales internacionales.

Más allá de esta digresión, el diseño original del GATT permite avanzar hacia una mayor apertura mediante la negociación y la consoli-

31 En la actualidad es claro que las inversiones de grandes empresas en recursos naturales situados en países extranjeros está ligado a ciertas estrategias de abastecimiento nacional de insumos claves, y dichas empresas no elegirán sus clientes en función de la lógica del mercado. Esto es válido tanto para las empresas privadas de occidente como para las inversiones realizadas por empresas mixtas de China en diferentes continentes.

dación arancelaria, por lo tanto los países, están impedidos de volver al proteccionismo (como tendencia), y este proceso, al darse bajo la cláusula de NMF que obliga a la multilateralización de las concesiones en las tarifas, redundaría en que el mundo capitalista, incrementa su interdependencia comercial.

Entre otros principios del GATT, es posible citar la transparencia en las negociaciones y las regulaciones, la reciprocidad, la prohibición de restricciones cuantitativas y el trato nacional. Sobre este último, el GATT establece que se debe dar el mismo trato a las empresas nacionales y extranjeras –en cuanto a cargas tributarias y otras regulaciones– con la sola excepción que las últimas podrán estar sujetas al cobro de aranceles.

Con respecto al principio de reciprocidad, este no contiene ninguna cláusula operativa y se ha implementado a través de intentar concesiones equivalentes. La metodología adoptada en los inicios fue la siguiente: “... las conversaciones en Ginebra comenzaron con el envío por los países de solicitudes recíprocas de posibles concesiones respecto de determinados productos. Posteriormente se presentó a cada país una lista de las concesiones que los demás estaban dispuestos a otorgar. Se esperaba que los países equilibraran el valor de sus concesiones ofreciendo un acceso a sus mercados internos que fuera de igual valor.” (Barton y otros, 2006). Esto autores señalan que si bien la reciprocidad es un criterio explícito estipulado en el artículo XXVII bis del GATT (referido a negociaciones arancelarias) no existe una definición precisa en el GATT o en el AGCS, por lo tanto continúa siendo un concepto ambiguo.

1.3.2 Excepciones a los principios generales

A continuación se presentan algunas excepciones a aquellos principios generales enumerados en el párrafo anterior. Cabe señalar que las excepciones deben ser entendidas como formas de flexibilizar los principios en aras de atender necesidades o preferencias de cier-

tos países, pero que a su vez no erosionen los objetivos básicos del GATT. Cabe señalar que el mismo avance de las negociaciones del GATT ha ido modificando el foco de sus objetivos generales y las negociaciones, y en consonancia con la dinámica del sistema multilateral, fue ampliando en cierto modo el espacio de las excepciones.

1.3.2.1 Excepción al principio de NMF

El principio de NMF si bien ha constituido el corazón del GATT, y como fuera mencionado respondía tanto a objetivos comerciales como políticos, en torno a evitar tensiones entre bloques, también ha debido reconocer que su flexibilización podía contribuir a este último objetivo. En efecto, con el objetivo de afianzar la paz mundial, se había empezado a debatir acerca de la integración económica europea, continente en el cual se desataron las dos guerras mundiales. Este proyecto requería avanzar en la liberalización de su comercio a una velocidad mayor que lo que estaba dispuesto a hacerlo el resto del GATT, por lo cual era necesario permitir el otorgamiento de preferencias arancelarias intra-europeas, sin que sean trasladadas al resto de los países. A este fin se incluyó como excepción al principio de NMF la posibilidad de las preferencias discriminatorias recíprocas en diversos formatos de Acuerdos Regionales (AR)³² (Bhagwati, J., Panagariya, A. 1996, y World Trade Organization, 1995).

Todos los AR son opuestos a la multilateralización de las concesiones, dado que justamente el denominador común a todos ellos es el tratamiento preferencial entre los socios, o dicho en otros términos, ejerciéndose la discriminación comercial contra el resto de los miembros del SMC³³. Mediante la excepción establecida a través del Art.

32 Adicionalmente a este proyecto europeo, que se materializa en 1957 con el Tratado de Roma, algunos países pretendieron que pudieran continuar acuerdos preexistentes, como ser el Commonwealth.

33 Adicionalmente al problema político de erosionar la cláusula de NMF, la discriminación ocasiona desvíos de comercio perjudicando a los no socios. El efecto neto en el bienestar del conjunto dependerá si prevalece el desvío de comercio o la creación de comercio; por lo tanto prohibir los AR no tendría racionalidad económica, más allá de que los países excluidos estarán en peor situación. (Pomfret, R., 1991)

XXIV estos AR son permitidos, y a quienes lo suscriben se les exigen ciertas condiciones de modo morigerar los impactos negativos sobre los países excluidos del AR. Al mismo tiempo, se busca que el cumplimiento de dichas condiciones impliquen un considerable costo político interno para los países que impulsan esta iniciativas, de modo que sea merituario utilizar esta excepción al principio de NMF (OMC, 1995).

Recuadro N° 1.1

La interpretación de los requisitos del Art. XXIV para aceptar Acuerdos Regionales en el GATT.

En respuesta a esta situación y a fin de morigerar el impacto negativo sobre los miembros excluidos de los AR, están las provisiones del Art. XXIV del GATT. Este artículo regula la excepción al principio de NMF bajo el cual el GATT permite los AR y, exigiendo básicamente tres puntos:

- Que los socios deben liberalizar lo “esencial” del comercio -esto cubre los aranceles y otras restricciones-
- Que este proceso debe realizarse en un tiempo “razonable”, y
- Que la protección contra terceros no aumente respecto a la que prevalecía antes del AR, bajo análisis.

El hecho de que la protección contra terceros no debe aumentar es claro, debido a que implicaría una mayor discriminación y, por ende, un incremento en el desvío de comercio, tendiendo a constituir al AR en una “fortaleza proteccionista”. Sin embargo, si las preferencias arancelarias en un sector pueden ocasionar desvío de comercio y perjuicio sobre los no socios, ¿cuál es la lógica de que ésta se generalice a “lo esencial del comercio” y en un “plazo razonable”? ¿Acaso aquello que en forma dosificada genera perjuicio puede ser beneficioso cuando se aumenta la dosis? Las respuestas a estas preguntas se obtienen a partir de la lógica subyacente a la economía política de las negociaciones comerciales.

Suponiendo que, ante una negociación comercial, el lobby proteccionista sectorial constituye la principal dificultad para liberalizar el intercambio, siempre resultará más fácil otorgar preferencias en aquellos bienes no producidos, y suponiendo que las importaciones provengan de extrazona, un AR selectivo por sectores sólo generará desvío de comercio en dicho país, con consecuencias negativas tanto para éste, como para los países miembros no socios y para la economía mundial en conjunto. Si bien este resultado no parecería racional desde el país que otorga la preferencia, puede ser producto del mayor poder de lobby de los productores en un escenario de marcado interés por objetivos políticos del AR³⁴.

En contraposición, la obligatoriedad de liberalizar “lo esencial” del comercio generará, casi con seguridad, que algunos sectores

productivos de cada uno de los países del AR sean desplazados por producción más competitiva del socio, con lo cual existirá una determinada magnitud de creación de comercio –la que atenuará el impacto negativo del desvío o, incluso, lo superará– morigerando los efectos negativos antes citados. Por otra parte, el reclamo de los sectores proteccionistas impondrá un mayor costo a las autoridades, las que de este modo, estarán obligadas a sopesar con mayor cautela los beneficios políticos de un AR, antes de pedir excepciones a un principio clave del SMC. En el mismo sentido opera la imposición de un “plazo razonable”, ya que de otra forma podrían liberalizarse en el corto plazo aquellos sectores sin producción nacional y prorrogarse indefi-

34 Si por el contrario, se supone que las autoridades pueden actuar con independencia del lobby de los productores y su objetivo es de orden económico, desde una mirada próxima a la ortodoxia, entonces, otorgarían preferencias en aquellos sectores en donde predomina el efecto de creación de comercio y mantendrían los aranceles NMF para aquellos en los cuales prevalezca el desvío; maximizando así, el bienestar de la sociedad y minimizando el impacto negativo sobre el resto de los miembros del SMC. Desde una visión heterodoxa podría priorizarse otorgar preferencias en función de incrementar los flujos de comercio intra-industrial y de ampliar las escalas en sectores con ventajas comparativas dinámicas, entre otras alternativas.

nidamente el momento en que ésta llegue a los sectores en los que existe producción local, obteniendo los efectos indeseados señalados previamente.

Es importante tener en cuenta que desde el año 1979 a partir de la Cláusula de Habilitación se atenúan los requisitos del Art. XXIV para que los PED constituyan AR, y a su vez se permite que los PD puedan otorgar preferencias unilaterales (sin reciprocidad) a los PED, lo cual dio lugar al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). (World Trade Organization, 1995).

Por último, cabe señalar que los AR que en principio fueron una excepción en el marco del SMC, en la actualidad se han convertido en la regla, ya que prácticamente todos los miembros de la OMC forman parte de más de un tratado preferencial. Por lo tanto, la discriminación se ha transformado en regla y el principio de NMF en una excepción, lo cual sugiere que se debería reflexionar acerca de la utilización tradicional de gran parte de los instrumentos de política comercial.

1.3.2.2 Excepciones a la consolidación y a la reciprocidad

Los MAC permiten aplicar derechos que superan los aranceles consolidados, y la aplicación de estas medidas están sujetas que se verifiquen ciertas condiciones. En términos generales la aplicación de los MAC requiere: a) que las importaciones se realicen con una práctica desleal -dumping o subsidio- o que sean resultado de circunstancias imprevistas -en el caso de salvaguardias-, b) que se determine la existencia de daño a los productores nacionales y éste esté causado por las importaciones. El primer país en utilizar medidas antidumping fue Canadá, y de acuerdo a lo señalado por Barral, W. y Brogini, G. (2006), al formarse el GATT en 1947 se incluyeron los principios bajo los cuales podía aplicarse por temor a que ese instrumento se utilice en forma proteccionista.

Las medidas compensatorias contra subvenciones y las medidas anti-dumping constituyen al mismo tiempo una excepción al principio de NMF y a la consolidación arancelaria, ambos pilares del GATT, por lo tanto su aplicación bajo disciplinas que son acordadas en forma multilateral.

Existen otros mecanismos alternativos que permiten superar los niveles consolidados, y en cierta forma vulnerar la reciprocidad de las negociaciones. Todos los países tienen la posibilidad de renegociar las concesiones (art. XXVIII) pero deberán compensar a los miembros afectados. Entre los países afectados podrán incluirse, bien sea el país que tiene el derecho de primer negociador (por ser quien ofreció una reducción arancelaria recíproca para que se alcance cierta tarifa en dicho producto), y/o, el abastecedor principal del producto (que podría tratarse del mismo país³⁵). También podrían ser compensados aquellos países que soliciten y les sea reconocido un interés sustancial. (en OMC 2007.c pg. 151 se presentan las solicitudes y los cambios realizados bajo este artículo).

En el caso particular de los PED, estos pueden retirar concesiones en la medida que demuestren que los incrementos de las tarifas son una condición necesaria para un nuevo sector productivo esencial para su desarrollo (cláusula de industria naciente, art. XVIII A) o frente a una crisis de balanza de pagos (Art. XXXVI B).

1.3.2.3 Excepciones al Trato Nacional y a restricciones cuantitativas

La principal excepción al trato nacional está constituida por la posibilidad de que las empresas, u organismos públicos, puedan establecer cierto margen de preferencia hacia los proveedores locales en el marco de las licitaciones. Esta excepción incorpora la existencia de los regímenes denominados como “compre nacional” que tiene la mayoría de los países. Estos regímenes deben tener transparencia a fin de garantizar previsibilidad, y si bien a nivel multilateral no hay acordados estándares en las preferencias y otros aspectos técnicos,

³⁵ Cabe destacar que a fin de evitar conductas de *free-riders*, las negociaciones de reciprocidad se intentaban realizar con los principales abastecedores.

existe un Acuerdo plurilateral en el marco de la OMC entre varios miembros de la OCDE. (Hoekman, B., 2002).

Respecto a las restricciones cuantitativas, cabe mencionar que las Salvaguardias del Art. XIX previamente citadas, permiten establecer este tipo de restricciones, y también pueden ser autorizadas en el contexto de Salvaguardias por Balance de Pagos (Art XII). Existen otras excepciones, particularmente las ligadas a la agricultura, como las restricciones temporarias a las exportaciones para prevenir o remediar la escasez de alimentos, o sobre la importación cuando paralelamente es necesario restringir la comercialización de los productos nacionales similares (Art XI). Cuando se apliquen restricciones cuantitativas estas deben establecerse sobre bases no discriminatorias, para lo cual se detallan diversas alternativas en el Art. XIII.

1.4 Del GATT a la OMC: algunos hechos estilizados

1.4.1 Cambios en el sistema multilateral y el contexto comercial

Como fuera señalado, el GATT nace en la posguerra a partir de un Tratado entre 23 países, donde el mayor peso correspondía a los países desarrollados. A modo de ejemplo, México y Argentina recién ingresan con posterioridad a los años '60. En este sentido es lógico que sus reglas hayan sido pensadas acorde a la intención de los PD en profundizar la liberalización comercial y la división internacional del trabajo, basándose en mecanismos de mercado que reflejen las ventajas comparativas. (Tussie, D. 1988) Esto era consistente con las teorías vigentes relativas al comercio internacional, las que sustentaban que la especialización según las ventajas comparativas y a su vez los flujos de comercio parecían respaldar esta visión, dado que los mismos evidenciaban que países diferentes comerciaban productos distintos. En términos generales los flujos de comercio entre el Sur

y el Norte tendían a ser complementarios y no competitivos, lo cual minimizaba los conflictos y procuraba convalidar la idea de los beneficios mutuos que se derivaban de ellos.

Este escenario se altera tanto por las políticas seguidas por algunos PD y PED, que implicará modificaciones sustanciales en la evolución del sistema multilateral de comercio. Por el lado de los PD, ya en los años '50 los EE.UU. solicita un permiso especial para utilizar excepciones no contempladas en el GATT con respecto a su sector agrícola, lo cual es aceptado. En 1957 con la creación de la Comunidad Europea sus miembros también darán un trato excepcional a la agricultura, la cual en los hechos queda prácticamente afuera de las reglas del GATT. (OMC, 2001).

Por su parte, varios de los PED, tanto los de mayor tamaño de América Latina como la India, se inclinan por políticas de desarrollo inspiradas en diversas versiones de los enfoques estructuralistas y orientadas a la sustitución de importaciones, como respuesta a las desventajas percibidas en cuanto a ser proveedores de materias primas en la división internacional del trabajo. Por lo tanto, se podría decir que hasta los años '70 los PED, en términos generales, mostraron poco interés en las disciplinas del SMC, y sus preocupaciones eran básicamente defensivas, lo cual se refleja en las concesiones especiales que en el marco del GATT se brindó a estos países.

La excepción en cierto modo a esta estrategia de los PED, la llevaron adelante ciertos países asiáticos, inicialmente Corea, que combinó al mismo tiempo un programa de sustitución de importaciones y de exportaciones, colocando al mercado internacional de manufacturas como un motor de su estrategia de desarrollo (Westphal L. 1992), La reconstrucción de Japón también había transformado al país en un importante exportador de manufacturas.

El sector de los textiles fue uno de los primeros en el ámbito de las manufacturas en afrontar la necesidad de una reconversión estructu-

ral en los PD frente a las crecientes exportaciones de los PED, y la solución impuesta, fue establecer excepciones al GATT a través de la negociación de cupos a las importaciones, las que se presentaban como restricciones voluntarias por parte de los PED. Estas negociaciones se fueron extendiendo entre países y productos, para concluir en 1974 con la negociación del Acuerdo Multifibras, que legitimaba la administración del comercio en el sector textil a partir de restricciones cuantitativas impuestas por los PD a los PED (Kuwayama, M. y Cordero, M. 2005).

A este cambio de escenario se le pueden sumar dos elementos, tanto desde los actores relevantes como desde la perspectiva teórica. Respecto a los primeros, el crecimiento de las empresas transnacionales y su redespiegue hacia países que funcionaron como plataforma de exportación, comenzó a gravitar en los años '80. Por otra parte, el incremento del comercio intra-industrial, entre países con similares dotaciones de factores, desplaza en cierto modo a las explicaciones tradicionales del comercio a favor de las nuevas teorías del comercio internacional, que dan cuenta más acabadamente de los nuevos fenómenos. Una de las principales novedades es que bajo ciertas circunstancias las derivaciones de política de estas teorías para países medianos o grandes, no es la liberalización comercial, lo cual constituye una especie de “erosión” de la ideología prevaleciente en el GATT. (Khaler, M. 1993).

Para completar el cambio de escenarios, la combinación de la crisis de la deuda en los PED -que agudizó su necesidad de divisas- sumado a falencias en la estrategia de la sustitución de importaciones y una performance claramente menor a la de países que incluyeron la exportación de manufacturas en su modelo de desarrollo, indujeron un cambio frente al GATT por parte de muchos países. Así, a mediados de los años '80, los PED comenzaban a visualizar a las normas multilaterales como un impedimento en el acceso a los mercados de los PD, resaltando entre otras medidas la fuerte protección comercial de la agricultura y los productos textiles, y la aplicación de medidas antidumping.

En esos años, el GATT, que era catalogado como una institución que había contribuido al incremento de los flujos de comercio y a un mundo más integrado, se enfrentaba a un dilema: era víctima de su propio éxito. Los avances logrados bajo el GATT en temas arancelarios y de otras barreras en frontera (denominados también integración superficial) que produjeron grandes incrementos en el comercio llevaron paradójicamente a que se convirtieran en relevantes temas de políticas internas que son propios de la “diversidad nacional” e históricamente se los consideraba de estricta soberanía de cada país (Khler, M. 1993)³⁶. Esta perspectiva remite a la idea de “nivelar el campo de juego”, que es la demanda de los sectores privados de tener condiciones “razonablemente semejantes” para acceder a un mayor grado de liberalización recíproca frente a empresas de otros países. Por lo tanto, agotadas en cierta medida las ganancias de la integración superficial, se requería abordar los temas de la integración profunda, es decir sobre las regulaciones internas que tienen impacto directo o indirecto en los flujos de comercio.

En este contexto el GATT se enfrenta a su mayor desafío institucional, puesto que para profundizar la liberalización comercial –e incluso mantener lo logrado– se requería avanzar hacia nuevos temas, y al mismo tiempo, el número y la diversidad de sus miembros se había incrementado, y a diferencia de 1947, ahora los PED eran claramente mayoritarios y existía una breve historia de coaliciones e intentos de coordinar posiciones por parte de estos países, como se presenta en el Box que se expone a continuación. En este escenario los países miembros acuerdan iniciar una nueva Ronda de negociaciones en 1986: la Ronda Uruguay.

36 Los países en el contexto del GATT, excepto las restricciones que tenían para aplicar políticas comerciales en frontera, mantenían libertad para determinar las regulaciones domésticas

Recuadro N° 1.2

Antecedentes de la acción colectiva de los PED en el GATT.

Ya a finales de los años '50 a partir de un estudio encargado por el GATT, bajo la dirección de G. Haberler (*Trends in International Trade GATT, 1958*), se tornaba claro que los PED no se habían beneficiado del incremento del comercio internacional. Al año siguiente, se producía la primera reunión dentro del GATT de un grupo de quince PED, y realizaban una presentación conjunta denominada: "Nota sobre la Expansión del Comercio Internacional", en la cual remarcaban las limitaciones de estos países para participar en las negociaciones arancelarias, la existencia de otras barreras en los productos de su interés (en muchos casos agrícolas) y la necesidad de obtener concesiones unilaterales por parte de los PD. Existieron también pedidos de reformas radicalizadas, como la de modificar la combinación de reciprocidad y proveedor principal en las negociaciones, y otras que se centraban en extender las reglas del GATT y hacerlas cumplir en una serie de productos de interés para los PED en donde éstas no se cumplían. Esta última línea fue motorizada por un grupo de veintidós PED y se denominó Programa de Acción. Por otra parte, varios de los países que no encontraban satisfactorios los efectos del GATT sobre los PED, comenzaron a generar un Foro en las Naciones Unidas, que se convirtió en la UNCTAD. Así, tras la realización de la primera Conferencia de la UNCTAD (1964), el peso de los PED lograba una primera victoria en el GATT, la inclusión de la Parte IV del Acuerdo General sobre Comercio y Desarrollo (Tussie, D. 1988).

Más allá de los efectos concretos de la enmienda del GATT, los PED siguieron presentando sus inquietudes y las conferencias de la UNCTAD se transformaron en una caja de resonancia y guía para exigir cambios en el funcionamiento del SMC. La creación del Grupo de los Setenta y Siete (G-77), cuyo eje no era exclusivamente comercial sino que intentaba aunar esfuerzos y lograr una cuota de poder para los Países del Tercer Mundo,

permitió una mayor cohesión dentro de la UNCTAD. Este agrupamiento a su vez fue uno de los impulsores de la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), proyecto que si bien nunca llegó a concretarse, sirvió de inspiración para otras iniciativas. La creación del G-77 fue relevante a la hora de obtener una nueva victoria en el Ronda Tokio del GATT, con la incorporación de la Cláusula de Habilitación que como fuera señalado, eximía del principio de la NMF a las preferencias dadas a los PED, ya sea por parte de los PD -creándose el SGP inspirado en la UNCTAD- como la posibilidad que entre los PED pueda realizarse Acuerdos Regionales sin necesidad de cumplir con todos los requisitos del art. XXIV del GATT. De esta forma se ponía fin a dos condiciones que afectaban la equidad en la distribución de beneficios en perjuicio de los PED: NMF y reciprocidad. El principio de NMF llevaba a que cualquier ejercicio de complementación económica entre los PED vía preferencias chocaba con el obstáculo de sus problemas de competitividad y, por lo tanto, las rebajas arancelarias eran aprovechadas -excepto en el caso de productos primarios- por los PD.

Por su parte, el principio de reciprocidad traía implicancias negativas para los PED, ya que la obtención de concesiones no lograba un impacto positivo sobre su balanza comercial a causa que las rebajas arancelarias que debían otorgar ocasionaba incrementos en sus importaciones. Así, en un contexto de fragilidad del sector externo y la consecuente restricción de divisas, la reciprocidad entre países de grado de desarrollo tan distinto se transformaba en un obstáculo para el desarrollo. Respecto a este punto, en 1955, un representante de la India manifestaba “la igualdad en el trato sólo es equitativa entre iguales”³⁷.

37 Citado en Tussie, D. (1988).

1.4.2 La Ronda Uruguay: profundización del GATT y la creación de la OMC

Así, entre los años 1986 y 1994 tiene lugar la Ronda Uruguay, la más compleja y amplia negociación del SMC, puesto que involucra a más de 100 países con una gran amplitud en cuanto a su tamaño y grado de desarrollo, e incluye temas de agenda más complejos. Un punto adicional, que lejos de facilitar la negociaciones incorporó incertidumbre y debilitó los lazos de cohesión entre las economías capitalistas, fue el desmembramiento de del bloque soviético hacia finales de la década del '80, lo cual llevó a una redefinición de las agendas de política exterior de la cual la faz comercial es un aspecto claramente subordinado (Makuc, A. 1989).

El triunfo del capitalismo sobre el socialismo también socavó parte de los fundamentos de aquellos enfoques que daban al Estado un rol preponderante en la economía, y la orientación hacia el mercado concentró los esfuerzos en diversos ámbitos de la política pública-privatización, desregulación, etc.-, como se detalla en un informe de la UNCTAD (1999). En particular los países de América Latina que en la década del '80 combinaron la crisis de la deuda con el fracaso de las políticas heterodoxas en diversos frentes, comenzaron a incorporar las recomendaciones del Consenso de Washington -con diversas combinaciones de convencimiento o condicionamiento-. En el ámbito de la política comercial se avanzó en una apertura unilateral, por lo que en este aspecto la Ronda Uruguay para varios países de la región, la negociación actuó como un marco que consolidó la reducción arancelaria, la cual a su vez, restaba poder de negociación en el intercambio de concesiones a nivel multilateral.

1.4.2.1 El núcleo de las negociaciones

Si bien dentro de la negociación que dio origen a la OMC no estuvieron ausentes las asimetrías de poder entre los países, la necesidad de un cierto consenso sumado a un criterio uniforme de represen-

tatividad -un voto por cada miembro-, permite que los países menos poderosos puedan formar coaliciones ofensivas o defensivas según los temas, y así los PD de mayor peso también deben realizar ciertas concesiones (Hoekman, B. y Kostecki, M., 2001). Sin entrar en los detalles del proceso de la negociación, las diferentes coaliciones y las disciplinas al interior de cada Acuerdo, podemos esquematizar el resultado del siguiente modo. Los PED obtuvieron la inclusión del sector textil y de la agricultura en las normas del GATT, y aceptaron a cambio, acuerdos sobre Propiedad Intelectual (TRIPS por su sigla en inglés), sobre los condicionantes a las inversiones que afecten al comercio (TRIMS por su sigla en inglés), sobre el Comercio de Servicios y profundizar la liberalización del comercio en las manufacturas vía la reducción de aranceles. (Martin, W. y A. Winters, -1996- y Rodrik, D. -1995-).

La incorporación de los productos textiles fue gradual entre los años 1995 y 2005, a través del Acuerdo sobre Textil y Vestimenta. Contó con la posibilidad de una Salvaguardia especial bilateral en el período de transición, y se eliminó la posibilidad de aplicar cuotas debiéndose tarifificar las mismas bajo la forma de aranceles (Ahmed, M. 2004). En cuanto a los otros productos de interés para los PED, se aprobó el Acuerdo de Agricultura, en el cual existieron compromisos de liberalización más profundos por parte de los PD que de los PED y se basó en tres pilares: Acceso a Mercados, Disciplinas en las exportaciones y Ayuda Interna. A diferencia del sector textil las metas prefijadas (que no han sido siempre cumplidas) no alcanzaron a incorporar plenamente a la agricultura a todas las disciplinas del GATT, manteniéndose la posibilidad de cupos, subsidios que se prohíben en las manufacturas y una salvaguardia bilateral que se acciona automáticamente a partir de umbrales de precio o cantidades.

En el área de propiedad intelectual se establecieron obligaciones para los PED a fin de garantizar los derechos derivados de las patentes y de otras formas de resguardo de las innovaciones, que son realizadas en su gran mayoría por los PD y en gran medida por empresas

transnacionales, ocupando un lugar central los intereses ligados a los laboratorios farmacéuticos. Hasta dicho momento estos temas estaban exclusivamente regulados por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), y el condicionamiento a temas de la esfera comercial ha sido cuestionado por diversos especialistas. En los temas de las medidas que vinculan inversiones y comercio (TRIMS), la principal concesión de los PED se relaciona al compromiso de no condicionar las inversiones, a la utilización de componentes nacionales o exigencias de exportaciones. En el área de servicios, si bien se trata de un acuerdo muy amplio en cuanto a la cobertura, las obligaciones y compromisos asumieron una menor profundidad, aunque son los PD quienes tienen mayores ventajas para captar los beneficios de la liberalización en este sector. Por último, los mayores impactos en la liberalización del sector manufacturero recayeron sobre los PED, que en términos generales partían de niveles relativamente elevados de aranceles, y si bien los PD en muchos sectores han obtenido una parte sustancial de los beneficios, también se verificaron incrementos en el comercio Sur-Sur de bienes industriales.

En cuanto a la distribución de beneficios que se derivaron de los Acuerdos citados, que constituyeron el núcleo de las negociaciones, existe cierto consenso en que no fue equitativa, y los PED tuvieron mayores costos que beneficios. Entre los elementos a considerar para que los PED acepten un paquete de reformas del GATT que finalmente no resultó favorable a sus intereses se puede señalar: a) el contexto de optimismo reinante que llevó a sobreestimar los beneficios de la apertura comercial como garantía de crecimiento -incluso de desarrollo- y b) la falta de capacidad negociadora, tanto para identificar algunos problemas ocultos en los compromisos asumidos (como los costos de implementación de los Acuerdos) como a fin de detectar “zonas grises” que llevaban a un cumplimiento parcial de las concesiones que ellos obtenían (Rodrik, D. -2005- y Tussie D. y Leyngel M.-2005-).

1.4.2.2 Aspectos institucionales y sistémicos: pérdida de *policy space*

La Ronda Uruguay es fruto de los mecanismos de decisión utilizados en el GATT y a su vez establece nuevas reglas institucionales al crear la OMC. En primer lugar analizaremos la particularidad de la toma de decisión del GATT (mantenido en la OMC) y luego se analizará cómo la Ronda Uruguay derivó en un único tratado, proveyó de un sistema de solución de diferencias y de un mecanismo de revisión de las políticas comerciales.

Cabe recordar que el tipo de vínculo entre los países en el GATT, donde las partes intercambian concesiones básicamente a partir de “derechos de propiedad” sobre el acceso a sus mercados y en disciplinas sobre temas que afectan al comercio, es muy diferente a la que se establece en el FMI o en el BM -instituciones en la cual hay deudores y acreedores-. Esto también se refleja en los mecanismos de decisión, así, mientras en las instituciones financieras el peso de cada país depende principalmente del capital aportado, en el GATT-OMC la mayoría de las decisiones se toman por consenso y cada país tiene un voto, lo cual si bien en la práctica no garantiza que sean todos iguales, brinda cierto grado de democracia que contribuye a balancear los intereses. En efecto, como se señaló previamente, la posibilidad de realizar coaliciones que pueden bloquear la posibilidad de consensos evitaría que los países más poderosos puedan imponer unilateralmente sus condiciones, debiendo involucrarse en un proceso negociador³⁸.

En este sentido, Jackson, J. (1997) señala que las instituciones en general y el sistema GATT-OMC en particular, sirven para que existan disciplinas y normas que rijan por igual para todos los miembros (*ruled oriented*) y así evitar un orden arbitrario e inestable derivado exclusivamente del poder (*power oriented*). En un exceso de opti-

38 El uso del potencial se relaciona a que existen diversos mecanismos por los cuales los consensos se realizan en torno a los intereses del núcleo de países con mayor comercio y presencia en la OMC, y las propuestas concretas y los textos legales surgen de pequeños grupos de trabajo (“*Green Room*”).

mismo, quizás por el hecho que los Acuerdos del GATT 1994 fueron más allá del intercambio de bienes (servicios, propiedad intelectual y parcialmente inversiones) y que adhirieron más de 130 países, Renato Ruggiero (primer Director General de la OMC -1995 a 1999-) llegó a imaginar a la OMC como la “Asamblea de la Globalización”, en la cual se iría discutiendo el establecimiento de normas y disciplinas a fin de regular los diversos temas conflictivos en el proceso de internacionalización de la economía. Un contrapunto a esta idea es que por la diversidad de temas y la implicancia de los mismos, el ámbito de una “Asamblea de la Globalización” debería estar en el marco de las Naciones Unidas, en donde existen instituciones relacionadas al Comercio y desarrollo (UNCTAD) a la Salud (OMS), a la agricultura y la alimentación (FAO), entre otras.

En cuanto a las novedades de los aspectos institucionales es relevante que a diferencia del período anterior, en el cual los países integrantes del GATT adherían en forma obligatoria a los principios básicos y optativamente a los códigos de conducta (modalidad denominada “GATT a la Carta”), los compromisos multilaterales de la Ronda Uruguay deben ser tomados como un acuerdo único (*single undertaking*). En consecuencia, el paquete de derechos y deberes será el mismo para todas las partes, excepto en aquellos temas que exista un Trato Especial y Diferenciado para los PED o la eximición de obligaciones para los Países Menos Adelantados (LDC por su sigla en inglés).

Otro de los resultados relevantes fue el establecimiento de un Sistema de Solución de Diferencias de comparecencia obligatoria, cuyos resultados deben ser acatados y a diferencia del período de GATT cuando consistían sólo en una recomendación, cuyo único costo de incumplimiento era la pérdida de reputación.

Es importante recordar que al momento de analizar cómo las instituciones son una solución al problema del “dilema del prisionero”, señalamos que además de la importancia de la cooperación y el inter-

cambio de información, tenía un rol crucial que exista la posibilidad de sanción a quienes incumplan las reglas acordadas³⁹.

Este sistema tiene una etapa obligatoria de consultas bilaterales (sin que la OMC oficie como mediador) y a fin de llegar a un entendimiento y si éste no es alcanzado, aquel que considere que sus derechos han sido menoscabados solicita la conformación de un Grupo especial (también llamado Panel), el cual se compone de especialistas ad-hoc para cada caso. Estos especialistas deben concluir con un dictamen acerca de la compatibilidad con la OMC de las políticas cuestionadas, para lo cual se brinda la oportunidad a que cada país realice sus presentaciones en torno a la controversia, y a su vez, los panelistas pueden hacer las preguntas que consideren necesarias y darán plazos para sus respuestas.

Si bien las decisiones de la OMC se toman por acuerdo, en el caso de la adopción de un Panel existe la figura de “consenso negativo”, es decir sus conclusiones sólo serán rechazadas si existe consenso a tal fin. Esto garantiza que la parte que considera más adverso el resultado de la disputa carezca del poder de veto que le otorgaría una decisión que requiera consenso. Si la parte que incumplió con alguna obligación de la OMC decide acatar el fallo, la disputa finaliza con la puesta en conformidad de las políticas cuestionadas (que puede corresponder a un cambio en la graduación de algún instrumento o directamente al retiro de la medida aplicada). (Palmer, D. y Mavroidis, P.; 2004)

Cabe señalar que en la mayoría de los casos las controversias incluyen varios puntos, por lo cual una o ambas partes pueden estar en desacuerdo con algunas de las conclusiones, y en dicho caso cualquiera de ellas -o ambas- pueden apelar el dictamen al Órgano de Solución de Diferencias, un cuerpo estable de expertos en derecho del GATT, cuyas conclusiones son inapelables. Lo dictaminado

39 Respecto a este punto, en OMC (2007c) se realiza una modelización que contempla un efecto intertemporal, en donde se relaciona a la deserción de un compromiso con los costos por la pérdida de futuras posibilidades de cooperación.

por el Órgano de Apelación es sometido al mismo procedimiento de consenso negativo, y si el país que debe poner en conformidad sus políticas no lo hace, se abre una instancia de negociación bilateral por compensaciones y ante la falta de un entendimiento, la OMC autoriza represalias mediante el retiro de concesiones⁴⁰. Cabe recordar que la OMC es una organización intergubernamental, por lo cual carece de la potestad para obligar a un país a adoptar una determinada resolución que modifique ciertos aspectos de su política comercial.

Es importante reconocer la existencia de un tribunal que pone en pie de igualdad a todos los miembros ante el incumplimiento de sus obligaciones es una de las garantías de una institución basada en reglas (*ruled oreinted*), sin embargo cuando un país pequeño gana una disputa comercial contra un país grande, y éste último no corrige sus políticas ni ofrece compensaciones satisfactorias, la posibilidad de un resultado justo se desvanece. En efecto, las posibilidades reales de tomar represalias de la economía de menor tamaño son casi nulas, incluso de tomarlas es muy probable que se auto-infrinja un perjuicio mayor, por lo tanto, la referencia a un sistema *ruled oriented* en ciertas ocasiones debería corregirse a *power oriented*.⁴¹ Es paradójico que un aspecto relevante remarcado por la OMC como es la exigencia de cumplimiento de los Acuerdos o Tratados quede desdibujado por la asimetría del tamaño de los países involucrados⁴². (OMC, 2007.c)”

40 De Acuerdo a OMC (2007.c), “Una razón por la que, en realidad, la compensación se ofrece en contadas ocasiones puede radicar en que el Miembro infractor tropezaría con dificultades políticas internas si tuviera que exponer a una mayor competencia exterior a una industria nacional no relacionada como compensación por una protección, ilegal según las normas de la OMC, ofrecida a otro sector”.

41 Esta situación la han sufrido Ecuador en el caso del “Banano” y Perú en el caso sobre “Sardinias”, ambos contra la UE. En otras disputas a pesar de la asimetría de poder de los países las decisiones han sido adoptadas, bien sea por el costo de reputación de no hacerlo o por el bajo costo económico y/o social de corregir las políticas cuestionadas.

42 En dicho Informe se señala: “la capacidad de exigir el cumplimiento es la posibilidad de responder de manera creíble ante una violación de las disposiciones del contrato. El cumplimiento puede ser exigido por la propia parte afectada (auto-aplicación), por un tercero neutral, por la sociedad en general o por aplicación colectiva a cargo de un grupo de afectados o interesados (como las partes en un contrato multilateral)”

Por último, se ha establecido el Mecanismo de Examen de la Políticas Comerciales que consiste en un sistema permanente de vigilancia, por medio del cual los países deben informar periódicamente sus políticas a un departamento especializado de la OMC, el cual luego de realizar misiones en el país y profundizar acerca de la aplicación de las normativas, se encarga de realizar un detallado informe. Éste es puesto a disposición de todos los miembros, quienes tienen la posibilidad de realizar preguntas a fin de clarificar las dudas acerca de las políticas implementadas, lo cual permite detectar incumplimientos de algún compromiso, o alternatively encontrar maneras novedosas de aplicar ciertas políticas en forma compatible con la OMC. La periodicidad de estos informes se realiza en forma inversa con el tamaño de los países.

La obligatoriedad de adherir a todos los acuerdos, que en términos generales resultaban adversos para los PED, sumado *enforcement* del mecanismo de solución de diferencias, llevó a una discusión sobre los efectos de la reducción del espacio de política (*policy space*). La UNCTAD se encontró entre los primeros organismos en señalar la relevancia del tema, aunque la valoración de este quedaba estrechamente sujeta a la valoración que se tenga acerca de un comercio más libre y previsible al estar sujeto a reglas. La preocupación por el *policy space* fue profundizada por autores de la heterodoxia, arribando a conclusiones casi opuestas. Por un lado, Amsden A. (1999) sostiene que a pesar de las reglas los países cuentan con espacios considerables utilizar instrumentos de política comercial e industrial (argumenta entre otros con el régimen automotriz de Indonesia y Brasil). En sentido opuesto, Ha-Joon Chang (2007), se centra en que muchas de las políticas aplicadas por Corea en los años 70'y 80', no son compatibles con la OMC, lo cual implica una clara restricción en el *policy space*.

1.4.2.3 Cambios en los Mecanismos de Alivio Comercial

Como señalamos, la Ronda Uruguay también introdujo novedades en los MAC, de los cuales presentamos una sucinta reseña, puesto

que en el siguiente punto se profundizará acerca de estos instrumentos. Dentro de los mismos se negoció un Acuerdo sobre Subvenciones, que incluye tanto las disciplinas sobre las ayudas estatales para todas las actividades productivas –excepto la agricultura y la pesca– como los requisitos para aplicar medidas compensatorias contra las exportaciones subvencionadas (ASMC). El establecimiento de disciplinas que limitan la posibilidad de otorgar subvenciones, tiende a acotar las capacidades de los gobiernos para transformar las estructuras productivas y modificar la inserción internacional, por lo cual este Acuerdo es considerado principalmente como un objetivo de los Países Desarrollados. Sin embargo, si se permiten subvenciones con cierta laxitud, serán los países más ricos quienes estén en condiciones de otorgarlas, y por lo tanto el razonamiento anterior debe ser matizado. Respecto a la definición de las subvenciones recurribles y a las exigencias para aplicar medidas compensatorias, el Acuerdo recoge en gran medida la práctica de EE.UU. en la materia.

En cuanto a la elaboración del código antidumping, si bien ya existía una versión de la Ronda Tokio que complementaba el Art.VI del GATT de 1947, Japón y algunos PED como Brasil e India pretendían disciplinas más estrictas para aplicar estas medidas, en función de la utilización arbitraria que realizaba Estados Unidos. En este sentido, y como se detallará más adelante, se avanzó en un Acuerdo Antidumping (AAD) que si bien incorpora ciertas obligaciones a las disciplinas ya existentes, de todas formas permite un alto grado de discrecionalidad e incluso la aplicación de métodos arbitrarios en ciertas ocasiones.

En el caso de las salvaguardias, si bien se contaba con el Art. XIX del GATT de 1947, en las negociaciones previas a la Ronda Uruguay no se había avanzado en una reglamentación adicional. El hecho de reglamentarlo con un procedimiento y ciertos requisitos substantivos intentaba viabilizar un instrumento que funcione como válvula de escape, evitando un uso abusivo, y que sea más transparente, y menos discriminatorios que los VER'S (restricciones voluntarias a la exportación) o las sanciones comerciales unilaterales (al estilo del Artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior de EE.UU.).

Tras haber realizado una presentación general acerca del GATT, las motivaciones que llevaron a su creación, sus principios básicos y las transformaciones del contexto del comercio internacional que llevaron a su reforzamiento institucional y normativo en la OMC, consideramos que se ha explicitado el marco necesario a fin de realizar una discusión más profunda acerca de los mecanismos de alivio comercial (MAC).

1.5 Los mecanismos de alivio comercial

1.5.1. Principales conceptos relativos a los mecanismos de alivio comercial

1.5.1.1 Los MAC como instrumentos de política comercial sujetos a disciplinas

Como fuera explicado, en el sistema del GATT-OMC los países materializan el nivel de protección deseado mediante aranceles a las importaciones, con un tope en el nivel consolidado, y pueden superar dicho techo solo con los MAC o renegociaciones de las concesiones (o excepciones temporales en el caso de los PED). Recordemos que, tal como se detalló en el punto anterior, en términos generales la renegociación del arancel consolidado obliga a dar concesiones y las solicitudes de excepciones deben ser aprobadas por los miembros, mientras que por el contrario la aplicación de los MAC son un derecho adquirido y sin la necesidad de otorgar una compensación a cambio de su utilización, siempre que se cumplan con los requisitos y procedimientos⁴³.

Estos instrumentos suelen activarse a solicitud del sector privado, si bien también puede hacerlo el Estado de oficio, y son las autoridades nacionales quienes conducen la investigación, y de ser el caso, evalúan la aplicación de medidas correctivas. Los Acuerdos pertinentes establecen requisitos legales y de contenido para que se apliquen

⁴³ Como se verá más adelante, en el caso de las Salvaguardias una vez que la medida supera una vigencia de tres años se deberá compensar a los exportadores afectados.

medidas, y de ellos se derivan los niveles máximos de la restricción a aplicar, pero es facultativo de los gobiernos poder imponer medidas inferiores o incluso no aplicarlas por razones de interés público (Fernández, L. y Castro, A. 2001)⁴⁴.

Por otra parte, los lineamientos generales establecidos por los Acuerdos requieren una reglamentación por parte de los países, y la misma podrá otorgarle a los instrumentos un sesgo más próximo a mantener la apertura comercial o hacia la protección, lo cual también podrá reflejarse en la elección –o la creación– de las instituciones que estarán a cargo de su aplicación.

Adicionalmente, en los puntos del Acuerdo que son susceptibles de interpretaciones con cierto margen de libertad, las autoridades podrán optar, entre aquellas que resulten compatibles con el marco general de las reglas multilaterales, por las que consideren más adecuadas en el contexto de cada investigación y del rol asignado a estos instrumentos en el marco de su política comercial⁴⁵.

Por lo tanto, desde nuestro punto de vista se entenderá que los MAC son: instrumentos de política comercial sujetos a requisitos sustantivos de análisis económico y normas de procedimientos a fin de garantizar el derecho a defensa de todas las partes involucradas, enmarcados en los Tratados del GATT-OMC, con resultados dependientes tanto de la participación de las partes interesadas como de la orientación de la política comercial del país que lo utiliza. Por último, no se trata de una reglamentación totalmente estática en la medida que es

44 Cuando se cumplen los requisitos mencionados en dumping o subvenciones, los exportadores pueden ofrecer compromisos de precios a las Autoridades, quienes podrán aceptarlos –siempre que eliminen el daño a la industria– y en dicho caso regirán en forma similar a una medida.

45 Incluso las autoridades nacionales podrían evaluar la conveniencia de aplicar una medida aun conociendo que puede acarrear un incumplimiento a o partir de un análisis costo-beneficio de no aplicarla. Si bien los beneficios económicos puede ser conceptualmente más claros –producción, empleo, etc.– no siempre son fáciles de cuantificar, y por su parte los costos pueden tener dimensiones comerciales en caso de represalias de otros socios, o también política a largo plazo al considerar la pérdida de reputación para futuras negociaciones.

afectada por la jurisprudencia de la OMC en los temas donde existen conflictos de interpretación, y a su vez está sujeto a modificaciones en el contexto de las negociaciones multilaterales.

1.5.1.2 Particularidades respecto a otros instrumentos de política comercial

La caracterización que se realiza de los MAC suele ser poco precisa; desde interpretar que se trata de una aplicación rígida de las normas contenidas en los respectivos Acuerdos del GATT-OMC, hasta entenderlo como un instrumento de política comercial que puede ser ampliamente utilizado para una gran cantidad de situaciones y objetivos.

A fin de clarificar, es útil comparar a los MAC con el funcionamiento de otros instrumentos de política comercial. Por ejemplo, los aranceles con anterioridad al GATT eran un instrumento de política comercial con plena soberanía por parte de las autoridades nacionales en función del diseño de sus políticas económicas, más allá que de hecho, podría estar condicionado por las posibles represalias que pudieran aplicar otros países que se vieran afectados, y del grado de oposición interna por los grupos cuyos intereses se perjudiquen.

En la actualidad, el nivel arancelario aplicado es una política condicionada parcialmente por los compromisos que limitan su valor máximo (como se señaló previamente, los aranceles consolidados en el GATT), pero dentro de dicho rango cada país tiene plena potestad de fijar su valor, sin realizar ningún tipo de procedimiento, dar alguna compensación o realizar consultas a los posibles países afectados. Por su parte, la aplicación de los MAC permite superar el arancel consolidado, y puesto que para modificar el equilibrio de las negociaciones se requiere una justificación especial, es que su utilización está sujeta a disciplinas y procedimientos tendientes a demostrar que las exportaciones se realizan en alguna condición particular que amerita aplicar medidas correctivas. Por lo tanto, es claro que la aplicación

de los MAC está sujeta a mayores requisitos ya que constituyen una excepción a la regla que permite elevar los aranceles sólo hasta igualar el nivel consolidado en el GATT.

Por otra parte se encuentra la interpretación de quienes identifican a los MAC como la simple aplicación de una normativa legal, o a lo sumo la administración de justicia que dirime intereses de agentes en el ámbito del comercio internacional (Estados o empresas). Bajo este enfoque, la aplicación o no de medidas dependerá exclusivamente de la capacidad de las partes interesadas en demostrar sus alegaciones -acerca del cumplimiento de la normativa-, por lo cual el análisis de política económica es expulsado de este ámbito. Creemos que esta definición sólo se ajusta a otras regulaciones, como la sanción del contrabando, la subfacturación, o la determinación correcta del origen de las mercancías (tanto que las normas a aplicar sean nacionales como internacionales), en donde efectivamente se evalúa si se incumplió alguna normativa y de ser el caso las autoridades aplican la sanción correspondiente, sin que deba mediar un análisis de política económica.

Así, mientras tenemos por un lado instrumentos de política comercial que están sujetos a decisiones de política económica hasta ciertos umbrales negociados (aranceles consolidados en el GATT), por otro lado están aquellos que se sujetan exclusivamente a normas legales (contrabando, normas de valoración, etc.), y los MAC se ubicarían en una especie de intersección entre ambos, puesto que hay requisitos que operan como restricciones a su utilización, pero al mismo tiempo existen ciertos grados de libertad en diversas etapas de su implementación. A fin de dar cuenta de su funcionamiento, a continuación explicaremos para cada uno de los MAC en forma separada los requisitos que se deben cumplir en el marco del GATT-OMC para que un país pueda aplicar medidas correctivas hacia las importaciones, y en el caso del antidumping, se presentará un mayor detalle en función que es el instrumento más utilizado.

1.5.2. Medidas antidumping

El Acuerdo sobre la aplicación de medidas antidumping⁴⁶ (AAD) establece las condiciones a los miembros importadores para que, a partir de una solicitud de sus productores, se realice una investigación tendiente a determinar si existe dumping, daño y causalidad entre ambos, y de verificarse esto el país podrá aplicar medidas restrictivas contra las exportaciones denunciadas. Para ello establece una serie de condiciones administrativas y legales de modo de otorgar transparencia a los procedimientos y garantizar el derecho de defensa, centrándose en las oportunidades de defensa de los exportadores. Esto lleva implícito que las autoridades podrían ser proclives a favorecer a los productores domésticos, idea que sería coherente con los lineamientos tradicionales de la economía política de la política comercial presentada en 1.1.3. Ambas determinaciones, la de dumping y la de daño y causalidad, deben cumplir adicionalmente con requisitos sustantivos, los cuales si bien contienen ciertas directivas y obligaciones en el AAD, en la práctica dejan lugar a ciertos grados de discrecionalidad.

La determinación de dumping debe analizar si las empresas del origen investigado realizan una discriminación de precios cuando exportan al país que será el que lleva a cabo la investigación. Se debe demostrar que el precio al cual las empresas exportan es menor que un “valor normal” (VN), que puede ser el precio de sus ventas al mercado interno el cual cuando se cumplen ciertos requisitos, o en caso contrario se podrán utilizar otros datos para dicha comparación.

Existe una confusión acerca de que el dumping se realiza cuando una empresa vende por debajo de sus costos, y si bien eso es cierto, podríamos decir que es la excepción, puesto que la mayoría de los casos de dumping no se trata de ventas por debajo del costo. Toda venta por debajo del costo -incluso que no discrimine precios entre

46 El Acuerdo negociado en 1994 se denomina: Entendimiento relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994”, y es el Art.VI es el que esboza ciertas directivas generales para aplicar medidas antidumping en el GATT de 1947.

el mercado interno y el de exportación – será caratulada como dumping, pero no todo dumping requiere de vender por debajo del costo. Este error se desliza en discusiones empresarias o políticas relativas al comercio internacional, y también se puede encontrar en cierta bibliografía más especializada⁴⁷.

Retornando al AAD, el mismo establece que el precio de exportación y el valor normal deben ser “ajustados” de modo de determinar si para productos equivalentes, la empresa exportadora está realmente percibiendo precios diferentes a nivel ex-fábrica (aunque como se verá hay importantes variantes a esta idea central). El cálculo se resume en la siguiente fórmula:

$$\text{Margen de dumping (\%)} = (\text{VN} - \text{Precio de exportación}) / \text{Precio de exportación}^{48}$$

El AAD contempla varias opciones para el valor normal, tipificando las circunstancias en que se puede elegir cada una, y dos opciones para el precio de exportación.

Para valor normal se establece que se debe considerar el precio en el mercado interno en el curso de operaciones comerciales normales, y si no se diesen esas condiciones –ya sea por: a) ventas internas no representativas respecto al total, b) que no se realicen con un beneficio normal sobre los costos totales o, c) que en dicho período existan condiciones especiales de mercado– se podrá elegir indistintamente entre dos opciones:

Valor normal reconstruido en base a costos (VNBC)

Ventas a un tercer mercado (VNBV)

47 Este error se puede encontrar en “Buenos Muchachos” donde el autor replica con esta idea conceptos de Daniel Artana, (Natanson, 2005) y en Gibson, P., J. Wainio, D. Whitley, and M. Bohman (2001); (Box de la pg. 4)

48 Ambos conceptos deben estar expresados en la misma moneda, lo cual puede plantear ciertos dilemas cuando se observa una alta volatilidad del tipo de cambio en el período analizado o existe un esquema de tipo de cambio múltiple o debido al control de cambio existe un mercado paralelo que puede incidir en los costos.

Cuando se trata de economías no sujetas a reglas de mercado, evaluación que corresponde al país importador (básicamente aquellas que han tenido economías centralmente planificadas y que su proceso de transición para funcionar bajo reglas plenas del capitalismo aún está en marcha), las autoridades podrán tomar como base de cálculo para el valor normal al precio de venta en un tercer país con economía de mercado. La selección de este país debería realizarse de acuerdo a la mayor similitud con el país investigado, lo cual de por sí, plantea varios interrogantes; pero a su vez en la práctica la posibilidad de elección estará limitada por los incentivos que tengan diversas empresas a brindar información (este tema se retoma en el punto 2.5.1.3).

Respecto al precio de exportación la regla es más simple, se considerará el valor FOB -con los ajustes necesarios para llevarlo a un valor ex-fábrica- cuando se trate de ventas entre empresas independientes, y cuando estas están relacionadas y pueda existir “un arreglo comercial”, lo que comúnmente se denomina precios de transferencia, el precio real de la transacción internacional puede ser reconstruido. Para esto se considerará como valor real de referencia la primera venta independiente que realice el importador relacionado al exportador, y a partir de allí se deducirán los costos de nacionalización, otros gastos de comercialización y una ganancia razonable para estimar el “valor FOB real” de la exportación, es decir el económicamente relevante a los fines de calcular el margen de dumping.

Por otra parte, la comparación de estos precios debe realizarse ex-fábrica de la empresa exportadora, para lo cual es necesario realizar una serie de ajustes, bien sea por impuestos internos, por volúmenes, por costos de transporte, gastos de comercialización, etc. de modo que la conclusión sobre si existe discriminación, no esté afectada por diferencias corrientes entre una venta interna y externa. Cuando existen diferencias en las características técnicas y/o en la calidad entre los productos considerados para el “valor normal” y para el precio de exportación, se debe realizar un ajuste de modo de lograr comparar bienes idénticos o lo más similares posibles (art. 2. y 2.6 del AAD).

En relación a la comparación entre los valores normales y los precios de exportación -ambos ajustados a nivel ex-fábrica- se permiten tres metodologías: a) promedio contra promedio (para el período investigado), b) transacción por transacción -buscando aquellas que se ubican en períodos cercanos y con montos similares- c) la que permite agrupar ciertas operaciones cuando hay patrones muy marcados en cuanto a clientes, zonas geográficas o estacionalidad -también denominado *targeting dumping*-.

Por último, en los casos en que el producto incluya diversos tipos, variedades o modelos, el cálculo relativo a la discriminación de precios se debe realizar por categoría, y luego ponderar cada una de ellas por el volumen de importaciones, a fin de obtener un margen de dumping único para el producto investigado⁴⁹.

Un tema que ha sido objeto de múltiples y fuertes controversias en el Órgano de Solución de Diferencias, es si los cálculos de operaciones individuales que arrojan un dumping negativo por categoría o por operación, deben ser considerados en su signo y cuantía para el cálculo de dumping global del producto. En efecto, algunos miembros, y en especial los EE.UU. practica la denominada reducción a cero (*zeroing*), que consiste en llevar a cero aquellas comparaciones que arrojen dumping negativo, con lo cual el margen de dumping global tenderá a estar sobreestimado⁵⁰. Esta interpretación y el sesgo que introduce en el cálculo, puede ser un motivo que desaliente la participación por parte de los exportadores, por lo cual se retomará en el punto 3.3.2.

Si bien todas las prescripciones y disciplinas para estos cálculos se encuentran detalladas en el Art. 2 del AAD, que contiene 4 páginas,

49 Cabe señalar que el resultado podrá estar muy influido por el nivel de desagregación que se considera para establecer las categorías, y también por la unidad de medida que se considere tanto en la comparación de precios como en la ponderación de las importaciones para obtener el margen global.

50 Este ha sido uno de los temas por el cual se han presentado más casos de dumping al sistema de solución de diferencias de la OMC.

de todas maneras los gados de discrecionalidad son relativamente altos, y en muchos casos, como se analiza en el punto 3.3.2.2, se amplían en función de la falta de incentivo de los exportadores a presentar información.

Para la determinación de daño se exige que las importaciones hayan aumentado en términos absolutos o relativos (al consumo doméstico o producción nacional), y que existan efectos adversos sobre los precios o la rentabilidad nacional (art. 3.2 del AAD) y luego se debe evaluar la consiguiente repercusión sobre la rama de producción nacional considerando más de diez variables que se precisan en el art. 3.4 del AAD, para arribar a una conclusión –de carácter cualitativo– sobre si existe daño importante.⁵¹

Posteriormente, se debe determinar si este daño es causado por las importaciones investigadas, para lo cual se debe asegurar que en los efectos perjudiciales detectados no deben atribuirse a otras causas distintas de las importaciones con dumping, tal como se establece en el art. 3.5.

Si bien hasta aquí consideramos la posibilidad de daño importante en tiempo presente, el AAD también prevé que se pueden aplicar medidas cuando se determine que existe una amenaza de daño, para lo cual se requiere analizar básicamente cuatro condiciones:

- I) una tasa significativa de incremento de las importaciones objeto de dumping en el mercado interno que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones;
- II) una suficiente capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique

⁵¹ Las variables a evaluar son: disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que afecten a los precios internos; la magnitud del margen de dumping; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja (“*cash flow*”), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento y la capacidad de reunir capital o la inversión.

la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones objeto de dumping al mercado del Miembro importador, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones;

III) el hecho de que las importaciones se realicen a precios que tendrán en los precios internos el efecto de hacerlos bajar o contener su subida de manera significativa, y que probablemente hagan aumentar la demanda de nuevas importaciones; y

IV) las existencias del producto objeto de la investigación.

De verificarse que existe la posibilidad cierta que continúe el incremento de importaciones con efectos negativos en la rentabilidad de los productores, se deberá hacer un análisis sobre la posible repercusión de otras variables (algunas de las indicadas en el Art. 3.4) a fin de constatar si se configura una amenaza de daño. Ésta debe ser inminente, lo que implica que en caso de no aplicarse medidas anti-dumping se produciría una situación de daño importante.

Con respecto a la determinación de daño, cuando hay más de un país investigado, éste se puede evaluar individualmente para cada origen o en forma acumulativa para algunos o todos ellos. La autoridad deberá justificar esta decisión a partir de los requisitos establecidos en el art. 3.6 del AAD, que se centra en las condiciones de competencia y en que ningún origen tenga volumen insignificante o un margen de dumping de *mínimis*⁵². Este tema se retoma en el punto 3.3.2.4, dado que podrá influir en los incentivos de los diversos actores a brindar información.

52 Según el AAD, “....Se considerará *de minimis* el margen de dumping cuando sea inferior al 2 por ciento, expresado como porcentaje del precio de exportación. Normalmente se considerará insignificante el volumen de las importaciones objeto de dumping cuando se establezca que las procedentes de un determinado país representan menos del 3 por ciento de las importaciones del producto similar en el Miembro importador, salvo que los países que individualmente representan menos del 3 por ciento de las importaciones del producto similar en el Miembro importador representen en conjunto más del 7 por ciento de esas importaciones.”

Por último, se establece que el límite superior para una medida será el margen de dumping, el cual debería aplicarse por empresa exportadora si se ha contado con la información apropiada, y el plazo máximo de su vigencia es de cinco años. El AAD también prevé la posibilidad de revisiones una vez finalizada la medida, lo que permite mantener la aplicación de derechos por otros cinco años, y al no existir un límite a la cantidad de revisiones, la protección podría volverse casi permanente. A esta posibilidad contribuye que el estándar de una revisión es muy débil, centrándose en la pregunta de si podrían continuar las exportaciones con dumping y si estas podrían recrear la situación de daño que llevó a la medida, por lo cual el margen de discrecionalidad y arbitrariedad en este tipo de investigaciones es muy alto⁵³.

Recuadro N° 1.3

La inclusión del antidumping en el GATT y su evolución

Desde principios de siglo los principales países occidentales que hoy componen el SMC contemplaban en sus legislaciones la posibilidad de colocar medidas antidumping, y como un modo de armonizar algunos principios de las diversas prácticas nacionales, este instrumento fue incluido en el GATT de 1947 - artículo VI-⁵⁴. La preocupación de ciertos países porque se convierta en una barrera proteccionista ad-hoc llevó a que en la Ronda Kennedy se estableciera el Código Antidumping, cuya adhesión no era obligatoria para las partes contratantes. Este código fue modificado en la Ronda Tokio (1979), periodo en el cual muchos países en desarrollo no adherían a las normas AD del SMC, y por lo tanto no veían claramente la necesidad de discutir sus modificaciones, lo cual permitió que en ciertos temas aumente la posibilidad de arbitrariedad. Entre la Ronda Tokio y Uruguay, según señala Grey, más allá del interés de los productores y los países usuarios tradicionales, se crearon otros

53 El AAD contempla revisiones administrativas a pedido de cualquiera de las partes, revisiones de nuevo exportador y revisiones por expiración del plazo (*sunset review*).

54 En Marceau G, (1996 p.7 a 11), en Jackson, J. (1997 p.255 a 260) y en Messerlin, P. (1995, p.37 y 38) se presenta una breve historia del AD.

dos grupos de poder: los funcionarios encargados del AD en diversos países y los principales estudios de abogados que intervienen en las investigaciones, los cuales jugaron un rol relevante en el diseño del nuevo AAD⁵⁵.

Independientemente que el AD lleve cerca de un siglo aplicándose por parte de algunas de las principales economías, y que el art.VI desde la creación del GATT convalida su utilización, existen importantes controversias sobre la justificación de sancionar la discriminación de precios en el comercio internacional (se analizan en el punto 2.1). Incluso, como se señalará luego de analizar las subvenciones, la caracterización del dumping como comercio desleal también es fuertemente cuestionada.

1.5.3 Derechos compensatorios contra subvenciones

La posibilidad de aplicar derechos compensatorios, se inscribe como una alternativa dentro del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC), en el cual a diferencia del AAD existen otras instancias a fin de evitar los efectos adversos que las ayudas estatales de unos países pueden ocasionar en otros. Como a continuación se detalla, hay algunos subsidios directamente prohibidos, otros en los cuales se puede presuponer que generan perjuicio, caso en el cual un miembro puede solicitar que el país que lo aplica los retire, y por último las medidas compensatorias contra las exportaciones subsidiadas tras una investigación realizada por el país importador.

En primer lugar, el ASMC al igual que el AAD no cubre los servicios, pero a diferencia de este último, tampoco cubre los bienes agrícolas, cuyas subvenciones son tratadas en el Acuerdo de Agricultura. Mientras el dumping en ningún caso está prohibido *per se*, ciertas subvenciones se consideran incompatibles en el marco de las disciplinas del GATT-OMC.

55 Para un detalle de la historia del AD entre Ronda Kennedy y Tokio ver Grey, R.; (1995, p. 11 a 14).

Así, el Acuerdo explicita una serie de subvenciones que son prohibidas y otro grupo que son permitidas (algunas recurribles y otras no). Dentro de las prohibidas se puede mencionar aquellas supeditadas a los resultados de las exportaciones y las que exigen para el otorgamiento de la subvención, la utilización de productos nacionales dando una preferencia frente a los importados. Existe un grupo de subvenciones que hasta el año 2001 no fueron recurribles, y cubrían tres áreas: apoyo a la investigación y desarrollo –con ciertos límites–, ayuda a regiones desfavorecidas y asistencia para el cumplimiento de normas y reglamentaciones medioambientales nuevas.

Como condición para que una subvención sea recurrible es que sea “específica”, es decir, destinada hacia una empresa o industria (de hecho o de derecho), lo cual permite que los países puedan aplicar ciertas políticas horizontales como una decisión de política pública, pero claramente limita aquellas orientadas, como serían las “*pick the winners*”. En determinadas condiciones puede suponerse que las subvenciones ocasionan un perjuicio grave, en cuyo caso la carga de la prueba es para el país que otorga la ayuda, es quien debe mostrar que no existe “perjuicio grave” para el miembro que lo denuncia. Cuando no se dan las condiciones establecidas para presuponer “perjuicio grave”, la carga de la prueba recae sobre el país afectado y este deberá demostrar los efectos negativos de dichos subsidios, pudiendo incluir la afectación de los precios y los volúmenes en terceros mercados. En ambos casos si se concluye que existe perjuicio, el país que aplica la subvención deberá retirar o poner en conformidad sus políticas con las disciplinas del GATT, y estas investigaciones son llevadas directamente en el ámbito del Órgano de Solución de Diferencias del la OMC (OMC, 2006).

Alternativamente, en vez de corregirse la distorsión en la fuente, los países que se vean afectados por las exportaciones subvencionadas podrán aplicar derechos compensatorios en dicho producto contra el país que otorga la subvención. Para esto las autoridades del país importador, deberán realizar una investigación en la que demuestren que se otorga una subvención recurrible, que ésta tiene el efecto de abaratar las

exportaciones y que éstas ocasionan daño grave a la rama de la industria nacional. Esta investigación en cuanto a sus etapas y procedimientos tiende a asemejarse a una investigación antidumping⁵⁶ OMC (2009).

Los derechos compensatorios comparten con el AD su encuadre en la denominación corriente de “prácticas desleales”; su aplicación discriminatoria por países (en casos excepcionales puede sancionar a empresas) y los procedimientos generales de la investigación. Sin embargo una diferencia relevante es que una investigación contra subvenciones, tiende a interpretarse como una disputa de un Estado a Estado, puesto que uno de ellos pone en cuestión a las políticas públicas del otro, mientras que en una investigación antidumping se analiza la conducta comercial de empresas privadas.

A diferencia del antidumping que es muy cuestionado desde diversas vertientes del pensamiento económico, con los derechos compensatorios, tiende a haber un mayor consenso, debido a que son necesarios para garantizar una “sana competencia entre empresas”⁵⁷. En ausencia de este instrumento se podría llegar a que cierren firmas eficientes y subsistan otras muy ineficientes gracias a las ayudas estatales, con el consiguiente perjuicio tanto para el país importador como para la asignación de recursos a nivel mundial, y en cierta medida, para quienes financian el subsidio en el país exportador (consumidores, otros productores, etc.).

Sin embargo, existen opiniones encontradas en cuanto a definir claramente qué políticas públicas constituyen un subsidio, cuáles afectan al comercio y cuál debería ser el grado o áreas en que deberían estar

56 A diferencia del procedimiento del AD en el cual el país exportador toma conocimiento del caso con la notificación de la decisión de una apertura de investigación, para el caso de subvenciones el ASMC exige realizar consultas previas entre los países.

57 Claramente esto se ajusta mejor que en el caso del AD con el mecanismo de solución de controversias de la OMC, debido a que la aplicación de la medida es sobre una práctica privada, y a su vez para solicitar un panel la empresa exportadora afectada, debe “convencer” a su gobierno. De todos modos dado que son los países los Miembros de la OMC y quienes deben aplicar su normativa, es lógico que en un caso AD el OSD analice si las autoridades del país actuaron en conformidad con las disciplinas multilaterales.

permitidas⁵⁸, y la flexibilidad con que la normativa debería aplicarse a los PED. Este último punto se inscribe en el debate acerca del *Policy Space*, que focaliza sobre cuáles son los márgenes de maniobra y los instrumentos que pueden aplicar aquellos países que desean modificar su perfil productivo y su inserción en el comercio internacional. (Chang, H. J., 2009).

Como telón de fondo en la discusión acerca de las disciplinas contra las subvenciones, está la tensión entre los conceptos de “diversidad nacional” y “nivelación del campo de juego”. Es interesante pensar que si para poder comerciar los países quisieran nivelar totalmente el campo de juego, entonces se anularían las diferencias, que justamente son una de las fuentes de la ventaja comparativa (Khaler, M. 1993). Por lo tanto se da la paradoja que para alcanzar un “intercambio más justo” se anularía el comercio derivado de las ventajas comparativas. Como fuera señalado, las ventajas comparativas tienden a explicar los flujos de comercio entre productos diferentes y países distintos, con lo cual, una nivelación extrema del “campo de juego” anularía las diferencias que son la fuente del comercio.

1.5.4 La discusión acerca de considerar al dumping y a las subvenciones como una práctica desleal

En el lenguaje corriente se caratulan como prácticas desleales al dumping y a las subvenciones, y como fuera señalado en ambos casos, la aplicación de medidas sobre las importaciones es de carácter discriminatorio (por país/es y/o empresa). La principal diferencia entre ambas prácticas es que mientras las subvenciones son ayudas estatales o gubernamentales que abaratan “artificialmente” las exportaciones, el dumping es una acción privada que consiste en que una empresa exporte determinados bienes a precios inferiores a un “Valor Normal”.

58 Incluso aunque en el Acuerdo del GATT-OMC existen ciertas directivas, subsisten controversias en cuanto a la forma práctica de calcularlos, lo que lleva a que pueda existir una discrecionalidad comparable a la del cálculo de dumping.

De esta forma se está encuadrando bajo el concepto de “desleal” dos comportamientos muy distintos: la situación en que una empresa para competir, recibe ayuda del Estado (subvención) y la de una firma que, valiéndose de sus propios recursos económicos, exporta a precios menores a los que vende en su mercado interno (dumping)⁵⁹⁶⁰. El concepto de desleal en sentido estricto tiene una aplicación indiscutible a las subvenciones, pero su generalización hacia el dumping podría ser desatinada, excepto cuando este tiene un carácter “predatorio”, en el que el objetivo, es eliminar a los competidores, punto que se analizará más adelante⁶¹ (Bertoni, R. 2006).

La calificación de desleal podría inducir a pensar que el dumping está prohibido, y que automáticamente se debería sancionar –incluso punitivamente– a quienes lo practican. Cabe señalar que no se trata de una práctica prohibida, como ser el contrabando o la subfacturación, en cuyos casos su sanción nunca puede ser contraproducente, más allá que el exportador o país infractor se consideren perjudicados. Esta diferencia está claramente reflejada en el hecho que no existe sanción penal para ninguna de las partes que pudieran beneficiarse del dumping (ni exportador ni importador), sino que, sólo puede ser compensado a futuro con medidas en frontera, cuando existe una parte afectada (los productores del país importador).

Es importante recordar que el AD surge vinculado a temas de competencia cuando Canadá lo establece a principios del siglo pasado, y si bien algunas similitudes y diferencias se analizarán en

59 El concepto de desleal es utilizado en comercio interior para ocasiones donde los consumidores son “engañados” (pesos, contenidos, garantías, etc.), o en sentido más amplio, cuando en algún tipo de competencia una de las partes no se sujeta a las reglas. En el Marco del GATT-OMC un ejemplo claro se refiere a los compromisos asumidos para combatir al falsificación de marcas.

60 Desde el análisis económico, Los aranceles son el instrumento que imposibilitan el arbitraje entre los precios locales e internacionales, generando recaudación pública y privada. Al ser una política gubernamental, en el extremo podrían verse como una subvención al sector privado, aunque esto no es así puesto que los aranceles son permitidos y negociados en el GATT.

61 En este sentido (Blonigen, B., 2003, p.24) remarca que desleal no es sinónimo de anti-competitivo, y el primer término carece de un claro sustento económico. También ver Jackson, J. 1997, p.247.

secciones posteriores, se considera apropiado presentar una relación básica entre los dos conceptos⁶². En este sentido, como señala Jorge Bogo (2000, p.2) “en defensa de la competencia, existe una subjetividad implícita y se relaciona con la imposibilidad de interpretar las conductas por su sola ocurrencia (*per se*) y se debe pasar a hacerlo por sus efectos sobre el funcionamiento de los mercados ‘regla de la razón’ ”. Como el mismo autor señala, el AAD retoma esta “regla de la razón”, pero en vez del efecto en el mercado y la competencia, considera exclusivamente el daño a la producción nacional⁶³. En el mismo sentido Michael Finger (2000) y señala que es como si un partido de fútbol se jugase solo con parcialidad del contrincante local en las tribunas, lo cual pareciera indicar que en dicho contexto es más difícil que exista un arbitraje objetivo. Por su parte, Rodrik Dani (2001), al indicar que en las audiencias solo se toma en cuenta el interés de los productores que compiten con las importaciones, por lo tanto, en el ejemplo anterior se puede interpretar como que los visitantes puedan estar poco motivados para un partido justo.

Esta regla de la razón permite que las autoridades inclusive puedan no aplicar medidas por razones de interés público, lo que nunca sería el caso ante una deslealtad comercial. En forma adicional el AAD establece la posibilidad que los exportadores ofrezcan un compromiso de precios que puede ser aceptado por las autoridades, si éstas consideran que alcanza para eliminar el daño; aunque no desaparezca la práctica de dumping.

En el caso de las subvenciones la situación es más compleja, ya que como fuera indicado, existe una serie de subvenciones prohibidas (rojas) y otras recurribles, las cuales sólo en ciertos casos, tendrán un tratamiento similar a las prácticas de dumping. Esto también muestra

62 Esta vinculación entre antidumping y políticas de competencia es abordada por Messerlin, (1996 P. p.37 y 38) al realizar una breve historia del AD.

63 En el mismo sentido Blonigen y Prusa afirman que la discriminación es algo estructural de las empresas operando en diversos mercados, y es por esto que la política de competencia no la sanciona *per se*, sino que sólo si puede dañar la competencia. (Blonigen, B. y Prusa, T., 2002, pg. 4)

que la inclusión de ambos conceptos bajo la categoría de desleal es en parte controvertida. Así, es claro que estamos frente a una situación de cierta complejidad, en la cual se ha buscado un cierto equilibrio: la práctica de dumping *per se* no es sancionada, sino que solo podrá ser compensada cuando genere efectos adversos en los productores del país importador, lo cual implica que en términos estrictos no es tratado como una conducta o práctica desleal.

Esta discusión sobre cómo conceptualizar la medidas antidumping también impacta en el modo de interpretar ciertas disciplinas relativas a los Acuerdos Regionales (AR). Previamente se presentaron los puntos centrales del Art. XXIV, que en rigor éste cuenta con mayores detalles, distinguiendo incluso las disciplinas para Uniones Aduaneras y Zonas de libre Comercio, y en la Ronda Uruguay se llegó a un entendimiento a fin de precisar algunos criterios. En torno a los mismos se han presentado diversas discusiones (que incluso se tratan en la actual Ronda de Negociaciones de Doha) que involucran justamente a los MAC. En este sentido, existen controversias respecto al alcance del concepto: “las demás reglamentaciones comerciales restrictivas”, que deben ser eliminadas para garantizar el libre comercio (parr. 8. a y b del art. XXIV). ¿Qué reglamentaciones o disciplinas pueden permanecer?, en particular si son aplicables las Salvaguardias del Art. XIX o los derechos antidumping⁶⁴. En ambos casos las dudas no sólo hacen referencia a la efectiva liberalización del comercio intrazona, sino también a en qué medida la forma de aplicar dichas disciplinas puede implicar “reglamentaciones comerciales más rigurosas” hacia a los terceros (parr. 5 .a y b del art. XXIV).

Así, aquellos AR que para contrarrestar los efectos indeseados de la discriminación de precios utilizan Políticas de Competencia cuando se trata de países socios y medidas antidumping cuando son países de

64 El resultado de las investigaciones bajo estas disciplinas –que tienen en común el aumento de importaciones y la existencia de daño a la industria nacional- puede derivar en la afectación del comercio intrazona evitando que se encuentre liberalizado “lo esencial de los intercambios”. Por otra parte mientras las medidas antidumping discriminan por país o por empresa, las salvaguardias se aplican a todos los miembros.

extrazona, podrían ser más proclives a sancionar más a estos últimos ante situaciones semejantes, lo que podría interpretarse como una violación del art. XXIV. Por otra parte, la aplicación de salvaguardias también es fuente de controversias, ya que por una parte su aplicación no debería ser discriminatoria, pero cuando se les aplica a países socios de un AR se podría estar infringiendo “lo esencial” de la liberalización del comercio (Bertoni, R. 2007).

1.5.5 Medidas de salvaguardias⁶⁵

En el marco de los MAC, se encuentra la salvaguardia del art. XIX del GATT, que si bien comparte con los instrumentos anteriores el objetivo de limitar las importaciones y la necesidad de una prueba de daño para su aplicación, tiene importantes diferencias. En primer lugar se trata de un mecanismo de excepción relacionado con circunstancias imprevistas y no con la existencia de una práctica específica del país o empresa exportadora, y en consonancia, son medidas estrictamente temporales, con cronogramas decrecientes y que deben aplicarse en condiciones NMF (no discriminatorias).^{66 67}

Como requisitos para poder aplicar una medida de salvaguardia se requieren tres condiciones básicas: a) Incremento abrupto de importaciones, b) Que éste sea consecuencia de “circunstancias imprevistas –que oficiaría como un paralelo a la práctica desleal–, y c) que exista un “daño grave” a la rama de producción nacional causado por el incremento de las importaciones.

65 Esta sección sintetiza el Acuerdo sobre salvaguardias, y toma algunos conceptos OMC (2009).

66 En el Acuerdo está contemplado un trato preferencial a los países en desarrollo. Cuando su participación individual (3%) y conjunta (9%) en las importaciones es “insignificante”, sus ventas no estarán afectadas por la medida.

67 Estos son los lineamientos básicos de la salvaguardia del art. XIX del GATT, sin embargo existen otras salvaguardias, como ser la del Acuerdo del Textiles y Vestimenta de la OMC, las del Acuerdo de Agricultura, las de Balance de Pagos y las relacionadas al ingreso de China a la OMC (discriminatorias) y las bilaterales de Acuerdos Regionales que por definición se aplican sobre comercio preferencial.

Respecto de la medida a aplicar, suele ser un cupo y está determinado por el promedio de las importaciones en el último período, por lo tanto la dinámica de su crecimiento, estará estrechamente relacionada al grado de resguardo efectivo que brinde la aplicación de este instrumento.

En consonancia con el hecho que no se aplica frente a prácticas desleales, el estándar de perjuicio es más elevado (daño grave) y se requiere un plan de reajuste de la industria local para que al finalizar la medida, pueda afrontar la competencia de importaciones⁶⁸. Esta reconversión sería necesaria debido a que a diferencia de las medidas por “prácticas desleales”, que pueden ser revisadas y “prorrogadas indefinidamente”, en el caso de las salvaguardias, existen plazos máximos de vigencia⁶⁹. A su vez, si la vigencia de una medida de salvaguardia excede a los tres años se deben ofrecer compensaciones a los países exportadores afectados, y como su implementación es a través de rebajas arancelarias, esto genera un conflicto interno entre los sectores protegidos por la medida y aquellos que serán expuestos a mayor competencia, lo que termina siendo un incentivo para que las autoridades, apliquen las medidas por lapsos menores.

En cuanto a la utilización de este instrumento, hay un amplio consenso que para afrontar un proceso de apertura, los países deben contar con alguna cláusula de escape tanto por la incertidumbre hacia el futuro como para facilitar los procesos de reajuste en aquellos sectores más afectados por las concesiones arancelarias otorgadas.

A continuación se presenta, a modo de síntesis una tabla comparativa de estos instrumentos.

68 De acuerdo a Berlinski, J. y otros (p. 111, 2006) “Si bien la expresión “daño grave” consta en la legislación, en la práctica, el estándar no es significativamente más exigente que en el establecimiento de derechos anti-dumping o compensatorios”. Como se verá hacia el final de este trabajo, en el marco de la judicialización de las controversias en la OMC se ha intentado establecer algunas diferencias.

69 Una vez finalizada una medida, par a dicho producto no se puede colocar una nueva SV durante la misma cantidad de años que duró la anterior, por lo cual puede optarse por la prudencia a fin de tener el instrumento accesible sin necesidad de esperar un plazo muy largo.

Tabla: 1.2 Caracterización y requisitos de los instrumentos

Instrumento / Aspecto a evaluar	Antidumping	Subvención ¹	Salvaguardia OMC
Práctica Comercial	Privada	Gubernamental	No se requiere
Dificultad o punto débil	Obtener valor normal	Identificar (e interpretar) legislación extranjera	Costo político, Plan de Ajuste
Requisitos sobre importaciones (además del daño)	Dumping	Subvención	Circunstancias imprevistas e incremento importaciones
Orígenes	Limitados a solicitud (o sólo empresas)	Limitados a solicitud (o sólo empresas)	Todos los países
Duración	Temporario y posible extensión	Temporario y posible extensión	Estrictamente temporario, extensión limitada
Conflictividad comercial	Baja ²	Alta / media	Alta / Media

Fuente: Elaboración propia.

★ La subvención también puede ser denunciada en la OMC ante el Órgano de Solución de Diferencias, esto puede resultar relevante cuando al mismo tiempo que el mercado interno, se afectan a terceros mercados de exportación incluida el país que otorga la subvención (Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias Parte III Art. 5, 6 y 7)

★★ Aunque el número de determinaciones de Grupos Especiales/Órgano de Apelación de la OMC en materia antidumping es significativo, en términos relativos (tomando en consideración el uso del instrumento antidumping) se observa que un porcentaje reducido de las determinaciones finales son atacadas a través de la OMC. Sin embargo la OMC no cuenta con información relativa al número de determinaciones que son impugnadas a través de los procedimientos administrativos o judiciales internos de los Miembros.

1.6 La aplicación del AD en el contexto de la OMC y los actores relevantes

Antes de la discusión acerca de las motivaciones de la discriminación internacional de precios y las razones para que esta pueda ser neutralizada, consideramos conveniente presentar los hechos estilizados sobre la utilización del antidumping en el contexto de los MAC. Así se pasará revista a quienes son los países usuarios y afectados, los sectores involucrados, y cuáles fueron los cambios más relevantes al comparar los años 1995-2001 y 2002-2008. El conocimiento de cuáles son los actores más relevantes -países y sectores- en la utilización de este instrumento, también nos permitirá poner en contexto y reflexionar con mayor profundidad cuando analicemos las principales interpretaciones respecto su uso real.

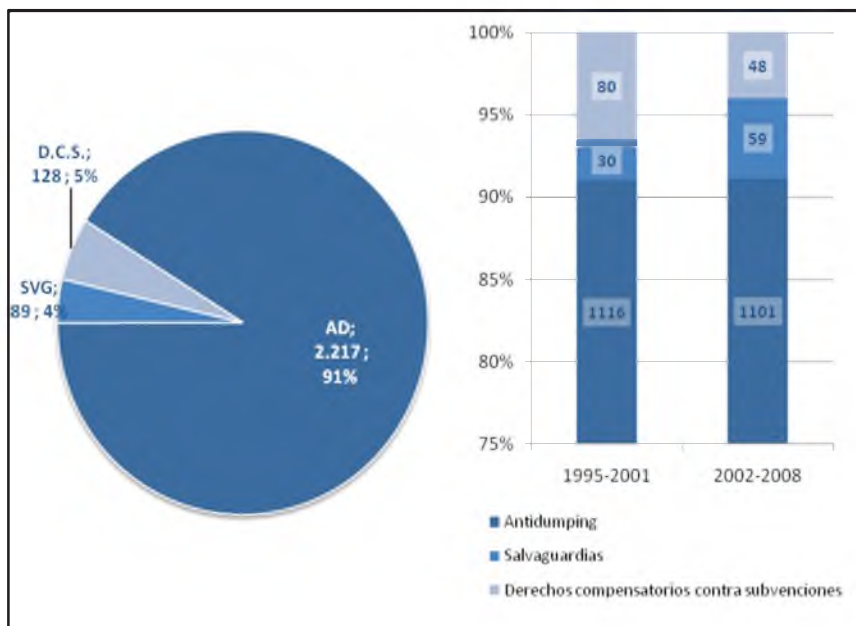
1.6.1 El uso de los diferentes mecanismos de alivio comercial en la OMC

1.6.1.1 Intensidad en el uso de cada MAC

Como detallamos al inicio de esta sección, la OMC contempla tres mecanismos de alivio comercial (MAC): el antidumping, las salvaguardias y los derechos compensatorios contra subvenciones. De los tres instrumentos, el antidumping es por amplio margen el más utilizado, tanto por los PD como por los PED. El Gráfico N° 1.1 su predominancia a lo largo de todo nuestro período de análisis 1995-2008 (con 2.217 medidas notificadas), seguido de lejos, por los derechos compensatorios contra subvenciones (128) y, por último, las salvaguardias (89).

Mientras que el antidumping se ha mantenido con una participación constante superior al 90% durante la primera y la segunda mitad del período, las salvaguardias durante la segunda mitad, aumentaron en términos absolutos, y también lo hicieron, en términos relativos, en detrimento de la aplicación de derechos compensatorios contra subvenciones.

**Gráfico N° 1.1: Medidas de alivio comercial.
Distribución por tipo de medida.
Período 1995-2008 (izquierda) y desagregación
por subperíodos (derecha).**



Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

Es importante, no obstante, tener en cuenta que el modo de contabilizar las investigaciones lleva a que las de salvaguardias, aparezcan en cierto modo subestimadas frente a aquellas correspondientes al dumping y las subvenciones. Esto es tanto con respecto al número de investigaciones o procedimientos administrativos que realiza el país importador, como desde el punto de vista de los países afectados por medidas. En el BOX N° 1.4 a continuación se explica y se busca cuantificar y corregir esta distorsión.

Recuadro N° 1.4

Algunas observaciones respecto al uso predominante del antidumping entre los mecanismos de alivio comercial

Como venimos sosteniendo, es evidente que el mecanismo de alivio comercial más utilizado es el antidumping. El Gráfico N° 1.1 expone claramente cómo entre 1995 y 2008, 9 de cada 10 medidas aplicadas fueron antidumping, proporción que también se observa en las investigaciones iniciadas durante el período. En particular, por cada investigación de salvaguardia, se iniciaron otras 20 por dumping.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que cada investigación y cada medida de salvaguardia, afectan a todos los países proveedores (y potenciales proveedores) indiscriminadamente (excepto a los PED por debajo de un cierto umbral de exportaciones). Mientras tanto, las investigaciones por dumping sólo afectan a un origen en particular y en los casos en que se investiga, un mismo producto contra distintos orígenes simultáneamente; éstas son registradas por la OMC como casos separados. De esta manera, si cada salvaguardia afectara concretamente en promedio a 20 exportadores -lo cual sería posible considerando que son 153 los miembros de la OMC- entonces la proporción utilizada de cada instrumento estaría en realidad equilibrada.

Para corregir la distorsión, procedimos a analizar cuántos son en promedio los orígenes de importaciones que se verían concretamente afectados ante cada investigación de salvaguardia. Para ello, seleccionamos en primer término, un año en particular de la serie de investigaciones antidumping que representara con mayor normalidad al patrón del período 1995-2008; tanto en cantidad de investigaciones iniciadas como en la composición sectorial de las mismas. Como resultado fueron elegidas las investigaciones AD iniciadas en el año 2003.

Tomando estas investigaciones, extrajimos de la base de comercio internacional COMTRADE la cantidad de países que constituyeron orígenes relevantes de importaciones en el año 2002 (el año anterior a la investigación para evitar que ésta ya hubiera tenido efectos restrictivos sobre las importaciones) para cada subpartida en la que se inició alguna investigación. El criterio de relevancia considerado fue que el flujo de importaciones desde el origen, fuera de al menos cien mil dólares. El resultado fue el siguiente:

País importador	Cantidad promedio de países proveedores por cada subpartida investigada
Argentina	6
Australia	8
Brasil	5
Canadá	21
China	10
India	10
México	8
Sudáfrica	3
Turquía	6
Estados Unidos	28
UE-15	21
Promedio Núcleo 11 usuarios	11

Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE y Global Antidumping Database (World Bank).

Es decir que, si cada investigación antidumping hubiera afectado a todos los países proveedores del usuario, como sería en el caso de una salvaguardia, entonces los países concretamente afectados por cada investigación hubieran sido 11 en promedio. En consecuencia, si extrapoláramos este resultado y supusiéramos que cada medida de salvaguardia afecta concretamente a un promedio de 11 países exportadores y las registráramos separadamente, como ocurre en las investigaciones de dumping, la cantidad corregida de investigaciones de salvaguardia entre

1995 y 2008 hubieran sido de 1.903 (las 173 investigaciones SV multiplicadas por 11, nuestro factor de corrección). Por lo tanto, si consideráramos este nivel corregido de investigaciones de salvaguardia, la cantidad de investigaciones por dumping (3.460) seguiría siendo un 75% superior a las primeras. Por lo tanto, si bien la distorsión en el conteo puede relativizar la brecha observada entre ambos instrumentos, de todas formas se mantiene la idea central del predominio del antidumping.

De hecho, esta proporción de investigaciones AD por cada una de SV está algo subestimada, dado que muchas investigaciones AD corresponden a una misma subpartida contra más de un origen (por lo tanto ese conjunto de medidas antidumping serían equivalentes a una sola salvaguardia). A su vez, si consideráramos medidas aplicadas en lugar de investigaciones iniciadas, la diferencia sería aún mayor puesto que las investigaciones AD tienen una tasa de éxito promedio superior a las de SV (64% contra 51%).

Por último, cabe destacar que en materia de recursos destinados por las autoridades investigadoras lo relevante es el número de casos (de expedientes) y no la cantidad de afectados. Además, en cuanto al impacto sobre el comercio, el efecto de las salvaguardias es estrictamente temporal, mientras que el AD puede llegar a permanecer vigente hasta 20 años, sin un límite seguro de tiempo, lo que repercute en un mayor stock acumulado de medidas AD activas que de SV en relación a sus flujos anuales de aplicaciones.

Si bien hacia el final de este trabajo se analizará las posibles ventajas de utilizar otros instrumentos de defensa comercial en forma alternativa al AD, a continuación señalaremos algunos motivos por el cual su utilización ha sido privilegiada, incluso en circunstancias en las que los mecanismos más adecuados hubieran sido medidas de salvaguardia o de compensatorios contra subvenciones, contribuyendo a explicar esta configuración tan asimétrica.

Como fuera explicado, el Acuerdo de Subvenciones requiere que las mismas sean específicas para ser recurribles (esto es acotadas a un sector económico o grupo de empresas), por lo tanto, se puede estar frente a un conjunto de regulaciones nacionales que no son subvenciones recurribles (al no ser específicas o asignadas a una actividad), pero que su amplitud o intensidad puede otorgar una ventaja competitiva a las empresas situadas en su territorio y que al mismo tiempo discriminan precios. En dicho caso, más allá que en términos económicos la fuente de la distorsión es una subvención, la única opción legal en el marco del GATT-OMC es intentar aplicar derechos antidumping, en tanto exista discriminación de precios.

En un extremo, una economía estructurada en la planificación y cuyos precios se determinen a partir de las asignaciones centralizadas, será considerada como una *non market economy*, con lo que se facilita la aplicación de medidas antidumping, al poder considerar como valor normal de referencia a los precios del mercado interno de un país alternativo con economía de mercado.

En ciertos casos existen asimetrías de política que “desnivelan el campo de juego”, y pueden estar explicadas por transferencias o ayudas estatales acotadas a un sector, los que las lleva a calificar como subvenciones recurribles, entonces, el instrumento a utilizar para contrarrestar sus efectos en el país importador serían los derechos compensatorios previstos en el Acuerdo y no los derechos AD.

Sin embargo, dado que en muchas situaciones cuando se otorgan subvenciones, el efecto es justamente abaratar las ventas externas respecto a las internas, el resultado son exportaciones en situación de dumping, y el país importador podrá elegir entre derechos compensatorios (DCS) o antidumping (AD) a fin de resguardar su sector productivo, y probablemente optará por los últimos. El principal motivo por el cual se realiza esta elección, sería minimizar el grado de conflictividad política de las disputas comerciales. En efecto, mientras el AD se centra en la conducta de las empresas privadas, una

investigación por subvenciones pasa a cuestionar a ciertas políticas gubernamentales, lo que lleva a una disputa Estado contra Estado, que puede alimentar otros conflictos comerciales⁷⁰. Adicionalmente, resulta más difícil probar e interpretar correctamente los efectos de un complejo entramado de legislaciones nacionales que obtener pruebas de los precios en el mercado interno del país exportador⁷¹.

Por su parte, desde un interés que privilegia el carácter proteccionista de estos instrumentos, el AD es más factible de prorrogar por largos períodos que una medida compensatoria contra subvenciones. En efecto, en caso que el país exportador derogue definitivamente las subvenciones, las consecuencias serán distintas según se haya aplicado uno u otro instrumento. Si se aplicaron derechos compensatorios, cuando el programa gubernamental de subsidios ha finalizado, al realizar una revisión se deberá quitar la medida, debido a que ha desaparecido la causa de la competencia desleal⁷². En cambio en el marco de la revisión de una medida AD, en donde se exige evaluar la probabilidad de recurrencia del dumping y del daño, el análisis es de carácter contra fáctico y posibilita una gran discrecionalidad, facilitando que se mantengan vigentes por un nuevo período las medidas aplicadas.

Otro motivo por el cual el antidumping es más utilizado que las salvaguardias responde al riesgo de cada instrumento frente a contro-

70 Es interesante que en el sector de aeronaves comerciales se han dado dos pares de caso de denuncias cruzadas por subvenciones, que implicaron un fuerte conflicto comercial. Por un lado entre Brasil y Canadá, por el apoyo en la exportación a sus empresas Embraer y Bombardier, respectivamente, y más recientemente entre los EE.UU. y la Comunidad Europea, por las ayudas implícitas o explícitas a Boeing y Airbus, respectivamente.

71 Pueden coexistir regulaciones superpuestas con efectos contradictorios, algunas regulaciones provenir de autoridades sub-nacionales, o sus cambios a través del tiempo dificultan identificar los efectos ocasionados sobre el precio de las exportaciones. Si bien en la OMC existe la obligación de notificar cualquier programa de subvención y los Exámenes de Política Comercial tienen por objetivo clarificar el funcionamiento de las mismas, por diversos motivos esto no siempre se logra.

72 En situaciones particulares, por ejemplo activos con un largo plazo de amortización y cuya adquisición ha involucrado una subvención (créditos blandos o privatizaciones a bajos valores), los efectos de esta pueden perdurar más allá que la regulación o normativa haya dejado de estar vigente.

versias en la OMC, y la relación entre la efectividad y las exigencias. En efecto, la baja utilización de salvaguardias, al ser aplicadas contra todos los orígenes incrementa la probabilidad de que el país que la utiliza sea demandado en el sistema de solución de diferencias de la OMC, en el cual ha existido una significativa tasa de anulación de las medidas. A raíz de lo expuesto, y dado que una investigación AD también puede realizarse simultáneamente contra varios países exportadores, con un menor estándar para la determinación de daño, este instrumento ha sido privilegiado respecto a las salvaguardias.

1.6.1.2 Nivel relativo de judicialización en la OMC de los MAC y su utilización según el grado de desarrollo de los países

El Gráfico N° 1.2 (a y b) permiten observar que el AD es notoriamente el mecanismo de alivio comercial que relativamente menos controversias ha devenido. Como anticipábamos, el hecho de que represente conflictos entre agentes del sector privado —más allá que es el gobierno del país importador quien impone las medidas—, podría explicar este fenómeno, considerando que los países entablarían disputas en la OMC sólo cuando la magnitud del problema lo amerite. Las medidas compensatorias contra subvenciones, en contraste, involucran a los Estados no sólo como intermediadores y reguladores, sino también como partícipes en una práctica de comercio desleal, por lo que es de esperar que con mayor frecuencia se alcance una controversia en la OMC. Y, como fuera señalado, en el caso de las salvaguardias, al ser un mecanismo que se aplica en forma no discriminatoria, es más probable que alguno de todos los países afectados por la medida decida recurrir al ámbito de solución de diferencias de la OMC, lo cual explica que exista una mayor proporción de medidas que hayan terminado en controversias.

Gráfico N° 1.2.a:
Controversias en la
utilización de mecanismos
de alivio comercial (incluye
artículo 21.5)
Período 1995-abril 2009

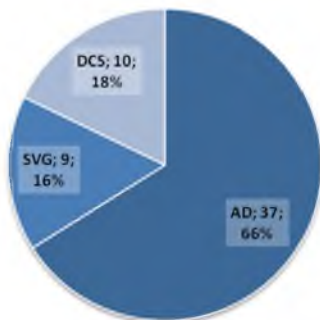
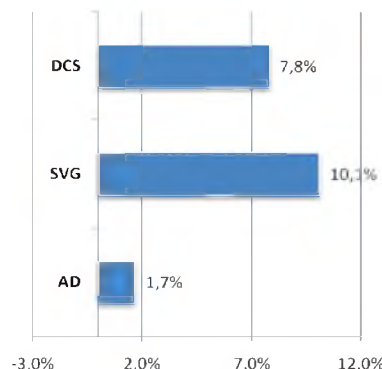


Gráfico N° 1.2.b:
Proporción de los
mecanismos de alivio
comercial aplicados que
devienen controversias
Período 1995-2008



DCS: Derechos compensatorios contra subvenciones, SVG: Salvaguardias, y AD: Antidumping.

Fuente: elaboración propia en base a OMC.

En síntesis, se observa que por la falta de cobertura de ciertas asimetrías en los Acuerdos del GATT- OMC, o por ser un sustituto “conveniente” en casos para los cuales existen otros instrumentos, el AD, es utilizado en una cantidad de ocasiones mayor a las que correspondería su uso estricto, o para los cuales inicialmente fuera concebido⁷³.

La situación de preferencia por la utilización del antidumping como mecanismo de alivio comercial se extiende tanto a los PD como a los PED, aunque es levemente superior en estos últimos (Cuadro

73 Además de los citados casos de derechos Compensatorios y Salvaguardias, se puede incluir a problemas de sub-facturación, que en ciertos casos pueden ser más complejos de tratar bajo el Acuerdo de Valoración que mediante la aplicación de un derecho AD –por ejemplo si la autoridad de aplicación de estos últimos es más ágil o si la apelación judicial de estas medidas es menos sencilla–.

N° 1.1). No obstante, en lo que respecta a los otros dos instrumentos, sí se observa una marcada asimetría: los que aplican derechos compensatorios son fundamentalmente los PD (77% de las medidas), mientras que las salvaguardias son utilizadas por los PED (87%) y esta asimetría en la composición de usuarios de cada instrumento según grupos de desarrollo⁷⁴ incluso parece estar ampliándose, según lo expone el Gráfico N° 1.3, ya que los países desarrollados están reduciendo su participación en salvaguardias y aumentándola en derechos compensatorios, mientras que los PED, en efecto, hacen lo inverso.

**Cuadro N° 1.1: Medidas de alivio comercial,
según tipo de instrumento y grupo de desarrollo usuario
Período 1995-2008.**

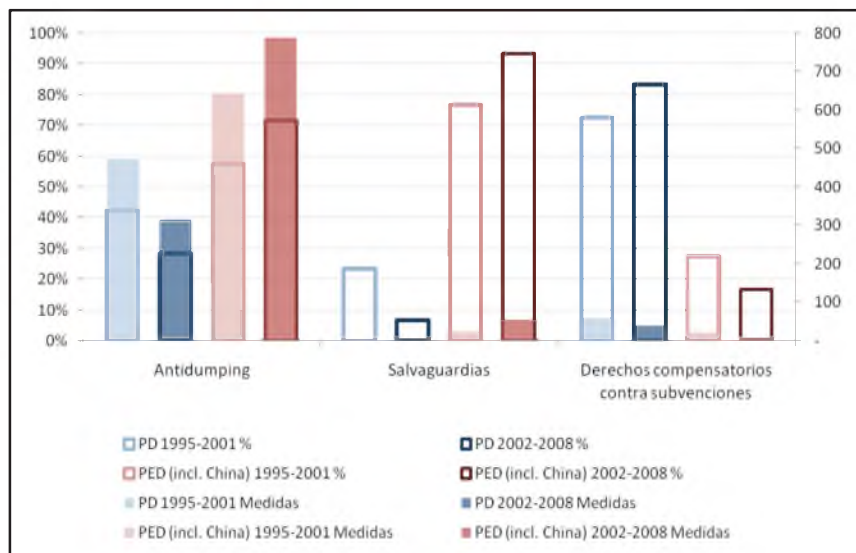
	PD	PED (excl. China)	CHINA	Total
Antidumping	786 (35%) [88%]	1.296 (58%) [92%]	135 (6%) [99%]	2.217 (100%) [91%]
Salvaguardias	11 (12%) [1%]	77 (87%) [5%]	1 (1%) [1%]	89 (100%) [4%]
Derechos compensatorios contra subvenciones	98 (77%) [11%]	30 (23%) [2%]	0 (0%) [0%]	128 (100%) [5%]
Total	895 (37%) [100%]	1.403 (58%) [100%]	136 (6%) [100%]	2.434 (100%) [100%]

Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

- (...) Participación de cada grupo de desarrollo en las medidas totales aplicadas de cada tipo de instrumento.
- [...] Porcentaje de utilización de cada instrumento de alivio comercial por parte de cada grupo de desarrollo.

74 Reiteradamente en este trabajo haremos referencia al término “grupo de desarrollo”, entendiendo por él a un conjunto de países agrupados según su grado de desarrollo económico. Sin adentrarnos en la polémica que enmarca a las diferentes categorías comúnmente utilizadas, dividiremos a los países en dos grupos: los países desarrollados (PD) y los países en desarrollo (PED), discriminando en ciertas ocasiones a China de los PED por las características particulares de su economía. Los países que conforman cada grupo de desarrollo están detallados en el Cuadro N° A.1.1 (La letra mayúscula anterior al número de Cuadro o Gráfico, indica el Anexo en el cual este se encuentra - A o B-).

**Gráfico N° 1.3: Medidas aplicadas (eje derecho) y participación (eje izquierdo) de cada grupo de desarrollo como usuario en cada tipo de mecanismo de alivio comercial
Períodos 1995-2001 y 2002-2008.**



Fuente: Íbid.

En vistas a que el antidumping es largamente el MAC de la OMC más utilizado, pasamos a analizarlo a continuación con mayor detenimiento, a partir de la evidencia empírica existente.

1.6.2 Hechos estilizados en el uso del AD: países involucrados y sectores

Esta sección intenta profundizar y actualizar otros trabajos que se focalizaron en una presentación de los hechos más relevantes a partir de diversas fuentes estadísticas. Los trabajos que se tomaron como referencia son Torres, R., Miranda, J. y Ruiz, M. (1998); Zanardi, M. (2002), y OMC (2009).

1.6.2.1 El AD y su evolución en perspectiva: cambio de actores relevantes

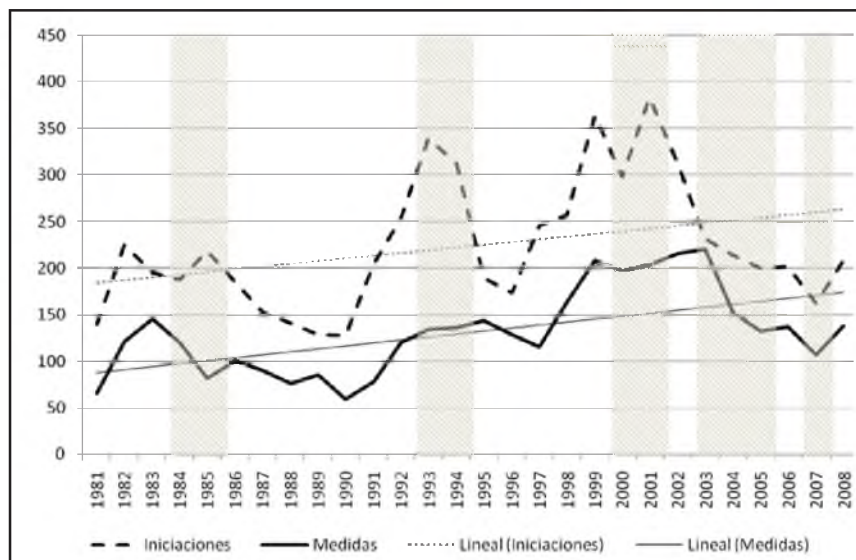
La evolución de las medidas antidumping durante las últimas tres décadas parece evidenciar una tendencia creciente en el número de investigaciones iniciadas y medidas aplicadas, aunque con ciclos muy marcados. Estos ciclos están correlacionados negativamente con el crecimiento del PBI global, de manera que las iniciaciones y medidas antidumping tienden a incrementarse en los períodos recesivos o de desaceleración económica (véase Gráfico N° 1.4)⁷⁵.

Durante la década del '80, se observa una fase descendente en el número de medidas que luego se revierte a partir de los '90, cuando comienza a crecer la actividad antidumping a un ritmo acelerado. La serie alcanza su pico entre 1998 y 2003, un período caracterizado por una alta inestabilidad de los mercados financieros internacionales y sucesivas crisis económicas (Sudeste Asiático, Rusia, Brasil, Turquía, Argentina). Luego desciende nuevamente hasta 2007 a los niveles de medidas de mediados de los '90. En el año 2008, cuando comienzan a sentirse los efectos reales de la crisis financiera norteamericana, hay un repunte en la cantidad de casos, concluyendo la serie con unos pocos más que en 1995: 138 medidas contra 119.

⁷⁵ De acuerdo a un Informe de la OMC, las iniciaciones y medidas antidumping estarían correlacionadas negativamente con la tasa de crecimiento del PBI global y, positivamente con el volumen de comercio mundial -aunque con mayor sensibilidad al PBI. Los resultados de su modelo econométrico arrojan que ambas variables son significativas a nivel del 1% y con el signo correcto. Estos resultados también se verían confirmados en estudios específicos de países, tanto en Estados Unidos y otros países desarrollados como en desarrollo, estudiados recientemente. A su vez, la sensibilidad de las investigaciones a la desaceleración económica mundial estaría aumentando, debido a que un importante número de países ha implementado una legislación antidumping en los últimos años. A nivel sectorial, la evidencia señala que las iniciaciones en metales -y particularmente en el sector siderúrgico- tienden a incrementarse más que proporcionalmente en los períodos de desaceleración económica. Y por último, según señala el informe, se verifica que las tasas de éxito en las investigaciones de antidumping iniciadas, también tienden a aumentar durante los períodos recesivos. (Véase en Organización Mundial de Comercio, Reporte WT/TPR/OV/W/2, 15 de julio de 2009).

Gráfico N° 1.4: Denuncias de antidumping iniciadas y medidas aplicadas.

Las regiones sombreadas corresponden a períodos de recesión. Período 1981-2008.



Fuente: Elaboración propia en base a Zanardi (2002) –hasta 1996– y OMC –desde 1997.

Dado que provienen de una fuente menos actualizada, los datos de 1995 y 1996 pueden diferir levemente de los que expondremos posteriormente a lo largo del presente trabajo. En los datos de medidas aplicadas anterior a 2001 de OMC se incorpora China a partir de Zanardi (2002).

Históricamente, el antidumping era un instrumento utilizado con exclusividad por países desarrollados –particularmente los llamados “usuarios tradicionales”: Canadá, EEUU, Australia y la Unión Europea– afectando tanto a otros PD como a PED. Pero a partir de la década del '90 el uso de esta herramienta comenzó a extenderse hacia los PED (Gráfico N° 1.5). Mientras que en 1981-1986 (previo al inicio de la Ronda Uruguay) el número de países que

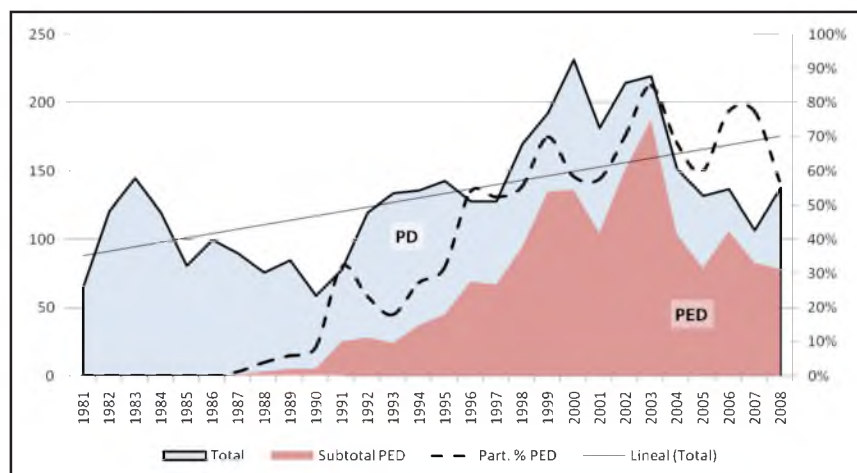
aplicó alguna medida antidumping se limitó a estos 4 PD, en 1997-1998 la cantidad de países usuarios se había extendido a 25 (6 PD y 19 PED), participando los PED con el 53% de las medidas aplicadas en el bienio.

Los procesos de apertura comercial que se llevaron a cabo en muchas economías en desarrollo durante dicha década tuvieron como contracara un incremento en las medidas antidumping aplicadas y en la cantidad de países usuarios. Es decir, la reducción de los aranceles en el marco de la (acelerada en muchos casos) liberalización del comercio exterior impulsaron a los PED a recurrir al antidumping como instrumento de protección comercial *ad hoc*⁷⁶. Este grupo fue aumentando progresivamente su participación, hasta superar a los PD en cantidad de medidas aplicadas hacia mediados de la década, y luego gravitar en forma cíclica en torno al 70% de las medidas aplicadas durante la década del 2000.

En 2008, los PD aplicaron prácticamente la misma cantidad de medidas que en 1995, por lo que el leve aumento (16%) en las medidas totales respecto de 1995 es explicado en su totalidad por los PED.

76 Esto se vincula con que estos países hasta inicios o mediados de los años '90 tenían en general aranceles altos otras formas de protección, y a partir ya sea de aperturas unilaterales o de aquella negociada en la Ronda Uruguay, quedaron más expuestos a la competencia internacional. En este sentido, en la medida que sus estructuras arancelarias tendían a aproximarse a la de los "usuarios tradicionales" -todos PD-, y que la pertenencia a la OMC limitaba no solo la suba de aranceles sino otras formas directas o indirectas de protección (subvenciones, valoración en aduana, etc.), es lógico que hayan incrementado el uso de este instrumento.

Gráfico 1.5: Participación de los PED como usuarios del anti-dumping y evolución de las medidas totales. Período 1981-2008.



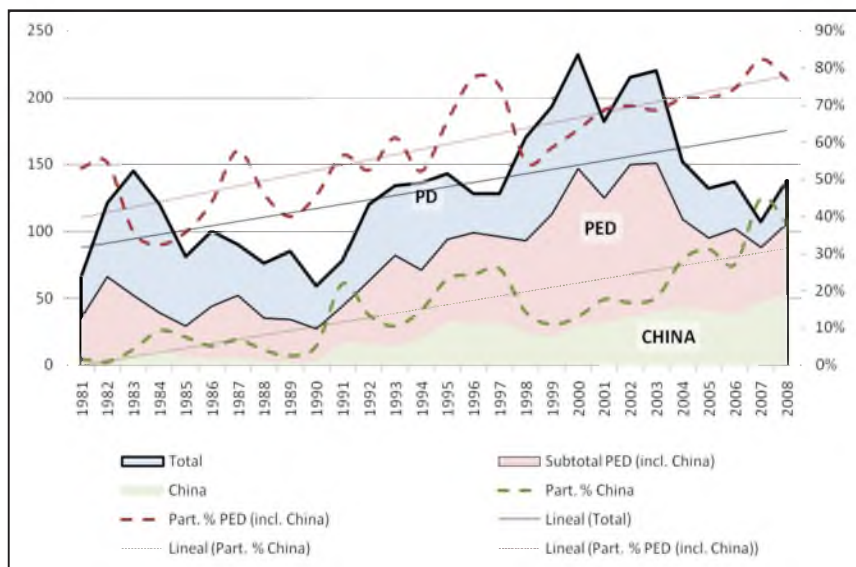
Fuente: Ibíd.

Si bien esta nueva configuración de la actividad antidumping revela una aparente “democratización” del instrumento, es preciso señalar que -como analizaremos en detalle en la sección 4.6.1- la proliferación en el uso del instrumento ha tenido a los PED como los principales afectados. El balance final no será neutral para los PED, considerando el alto costo que suele implicar la diversificación de su base exportadora hacia nuevos sectores y destinos, y la restricción en el acceso a los mercados que pueden generarles estas medidas antidumping cuando los afectan en forma abusiva (este punto se analizará en el punto 4.6.2.2).

Si observamos la evolución de las medidas desde la perspectiva de los países afectados, el rasgo más saliente es la caída tendencial de la participación de los PD como destino de las medidas (Gráfico N° 1.6), cuya contracara es el aumento de la participación de China, manteniéndose el resto de los PED con una participación invariante entre el 40 y el 50%. Las medidas recibidas en 2008 por los PD y PED habían variado

prácticamente lo mismo en relación a 1995 (-10%), mientras que China pasó a recibir prácticamente la misma cantidad que todo el resto de los PED (38%) y más medidas que la totalidad de los PD (23%).

Gráfico N° 1.6: Participación de los PED (discriminada China) como receptores de medidas y evolución de las medidas totales. Período 1981-2008.



Fuente: Ibíd.

1.6.2.2 Países usuarios y afectados del AD

Si bien, como hemos dicho, la actividad antidumping ha mostrado una expansión en la base de países usuarios, se distingue un grupo de 11 países que acaparan el 80% de las medidas aplicadas entre 1995 y 2008. Llamaremos a este conjunto de países el “Núcleo de los 11 usuarios” y lo utilizaremos cuando resulte apropiado como una muestra representativa de la actividad antidumping general⁷⁷.

⁷⁷ Para más detalles acerca de las características de esta muestra representativa, véase la sección 1 del Anexo A (en el CD que acompaña este libro)

El principal país usuario del instrumento durante el período bajo análisis es India, con 386 medidas aplicadas; seguido por Estados Unidos y la Unión Europea -que tradicionalmente eran los principales usuarios- y ambos con alrededor de 260 medidas. Luego se observan dos grupos relativamente homogéneos: Argentina, China, Sudáfrica y Turquía que oscilan entre 125 y 170 medidas aplicadas; y Canadá, Brasil, México y Australia con un rango entre 80 y 90 medidas. (Cuadro N° 1.2).

Si se analiza la cantidad de medidas aplicadas por país y el porcentaje de ellas que se aplicaron contra cada grupo de desarrollo, separando a China como país afectado⁷⁸, se observa que los países del Núcleo 11 tanto los PD como, en menor medida, los PED, aplican una mayor proporción de sus medidas a los PED⁷⁹. No obstante, existe al interior de estos grupos cierta heterogeneidad. Dentro de los PD, EEUU y la UE aplican significativamente más contra los PED (en gran medida explicado por la India y México, en el caso de EEUU). Mientras tanto, Australia mantiene un leve sesgo en contra de los PD y Canadá, un patrón equilibrado.

Entre los PED se observa que Argentina y México aplican una mayor proporción contra otros PED (explicado en gran medida por los casos contra Brasil). También Turquía aplica más a los PED, aunque en su caso se destaca la alta participación de China como destino de sus medidas. La India, en tanto, tiene un patrón de aplicaciones equilibrado, aunque con un leve sesgo en contra de los PED. Finalmente, Sudáfrica y Brasil aplican una mayor proporción a los PD (principalmente a la UE). (Cuadro A.2.2 y Gráficos N° A.2.6 y N° A.2.7).

⁷⁸ La justificación para escindir a China del resto de los PED proviene de las características de “transición al capitalismo” de su economía. Su *non market economy* deriva con frecuencia en precios de exportación tales que originan una alta cantidad de medidas antidumping en su contra, tanto desde los PD como particularmente desde otros PED (Gráfico anexo A N° .X). Y, en este sentido, es conveniente desagregar las medidas destinadas a contrarrestar el dumping chino de las que afectan al resto de los PED, a fin de comprender la verdadera naturaleza de la situación de los PED en general sin esta distorsión particular.

⁷⁹ Debe tenerse en cuenta aquí, que los países de mayor peso en la actividad antidumping global, tendrán un sesgo en su patrón de aplicaciones a aplicar una menor proporción contra su propio grupo, por la simple cuestión de que no se pueden aplicarse medidas contra sí mismos.

Cuadro N° 1.2 (Síntesis del Cuadro N° A.1.1 del Anexo A)
Distribución de medidas antidumping por país importador.
Núcleo de los 11 principales países usuarios.
Ordenadas en forma descendente
dentro de cada grupo de desarrollo.

País usuario	Medidas Aplicadas (% del total mundial)		Medidas aplicadas, según grupo afectado*. (Part. % del grupo afectado en el total de las aplicaciones del país)									Recibidas (% del total mundial)	
			PD		PED (excl. China)		CHINA		Resto del mundo		Total (horizontal)		
EE.UU	268	12%	75	28%	119	44%	66	25%	8	3%	100%	117	5%
Comunidad Europea	258	12%	27	10%	149	58%	60	23%	22	9%	100%	260	12%
Australia	75	3%	32	43%	28	37%	12	16%	3	4%	100%	10	0%
Canadá	90	4%	33	37%	34	38%	15	17%	8	9%	100%	16	1%
Subtotal PD del Núcleo 11**	691	31%	167	24%	330	48%	153	22%	41	6%	100%	403	18%
India	386	17%	133	34%	140	36%	90	23%	23	6%	100%	84	4%
Argentina	167	8%	40	24%	81	49%	40	24%	6	4%	100%	15	1%
Sudáfrica	124	6%	62	50%	44	35%	16	13%	2	2%	100%	38	2%
Turquía	124	6%	16	13%	55	44%	48	39%	5	4%	100%	25	1%
Brasil	86	4%	34	40%	24	28%	21	24%	7	8%	100%	74	3%
México	81	4%	29	36%	35	43%	15	19%	2	2%	100%	29	1%
Subtotal PED del Núcleo 11	968	44%	141	34%	158	38%	100	24%	16	4%	100%	265	12%
China, P.R.	135	6%	95	70%	39	29%	0	0%	1	1%	100%	479	22%
Subtotal Núcleo 11	1794	81%	576	32%	748	42%	383	21%	87	5%	100%	1147	52%
Total	2217	100%	686	31%	950	43%	479	22%	102	5%	100%	2217	100%

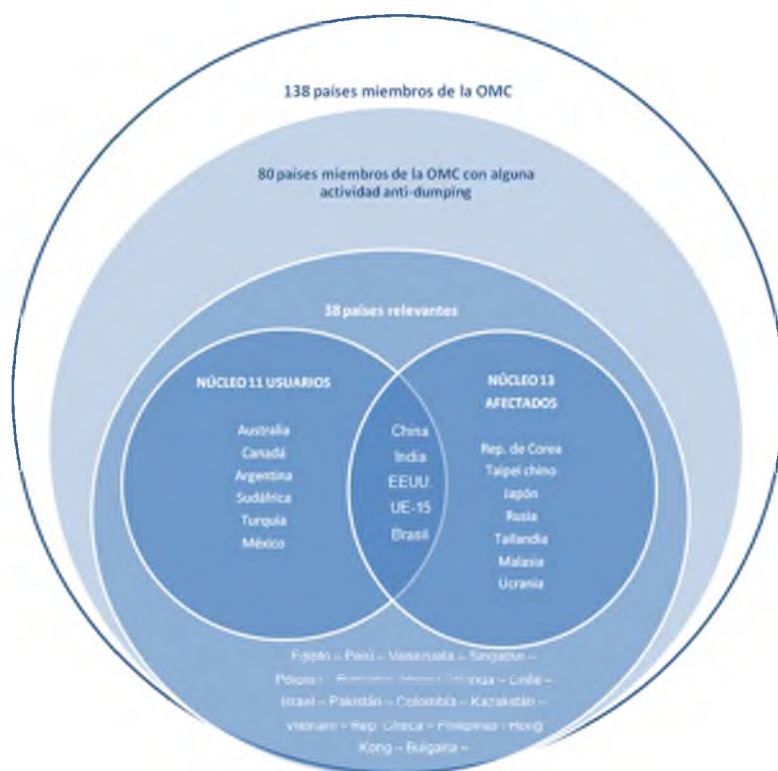
Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

* En este caso se consideran el total de los 39 países de la muestra (inclusive los extra-núcleo de los 11).

** Nótese que los PD del Núcleo de los 11 son los países considerados históricamente como los “usuarios tradicionales” del antidumping.

Del resto de los países usuarios más relevantes, 10 de 13 aplicaron más medidas antidumping contra PED –excl. China– que contra PD, siendo las excepciones Corea del Sur, Israel y Malasia (con una composición equilibrada). El caso extremo es Perú, que aplicó exclusivamente a países en desarrollo y a China.

**Figura N° 1.3: Esquema-resumen de las muestras;
seleccionadas para el período 1995-2008**



Fuente: Elaboración propia en base a datos OMC.

*En todos los casos se consideró a la UE-15 como un único miembro consolidado. En ciertas ocasiones en este trabajo nos referiremos a la misma como un “país” más, pese a que se entiende, por supuesto, que no lo es estrictamente.

La Figura N° 1.3 presenta de manera esquemática cómo quedaron establecidas las distintas muestras de datos seleccionadas. De los 80 países miembros de la OMC que notificaron alguna medida aplicada o recibida entre 1995 y 2008, seleccionamos una muestra de 38 países que representan como usuarios el 99,1% de las medidas

aplicadas, mientras que recibieron el 97,7% de las medidas antidumping. El resto de los países quedó agrupado bajo la categoría “resto del mundo”.

De esta muestra representativa se tomaron otras dos sub-muestras reducidas que contienen a los principales países usuarios del instrumento y a los principales afectados por el mismo. El Núcleo de los 11 usuarios (como denominamos a la primera muestra) explica el 81% de las medidas aplicadas y recibe el 52%, mientras que el Núcleo de los 13 afectados recibe el 79% de las medidas y aplica el 59%. 6 países forman parte de ambos grupos. Utilizaremos alternativamente estas últimas dos muestras reducidas para los análisis cualitativos que requieran una alta minuciosidad en el procesamiento de datos.

Finalmente, cabe aclarar en lo que respecta a la nomenclatura del presente trabajo que usaremos indistintamente los términos “aplicador”/“usuario”/“importador” para denominar al país que le aplica la medida antidumping a otro, mientras que a este último nos referiremos como el país “receptor”/“afectado”/“exportador”. En cuanto a la nomenclatura sectorial, denominaremos “sectores” a los capítulos de 2 dígitos de desagregación del Sistema Armonizado de clasificación internacional (HS). Alternativamente, cuando hagamos referencia a “rubros sectoriales” (o simplemente “rubros”) estaremos considerando una agregación al nivel de *secciones* del HS.

En síntesis, observamos un mayor número de países que aplican más medidas a los PED -excl. China- que a los PD, más allá de que estos mismos usuarios sean países desarrollados o en desarrollo. Podría objetarse que los PED son una cantidad mayor, por lo que resultaría lógico que más países tengan una mayor proporción de sus medidas afectándolos. Haremos referencia a esta cuestión en la Sección 4.6.1, y concluiremos que los PED son afectados de manera relativamente más intensa, aún si se controla por ciertas variables relevantes en la determinación del antidumping.

Según cuáles sean las pregunta a contestar, alternativamente se realizan comparaciones con el número de aperturas de investigaciones o con el número de medidas aplicadas, y creemos que es relevante mostrar cuál es su proporción y el grado en que varía de país en país⁸⁰, puesto que en los problemas a analizar tiene un rol importante la probabilidad con que una empresa exportadora será sancionada. A este indicador, medidas aplicadas sobre investigaciones iniciadas, se lo suele denominar “tasa de éxito” y alcanza una proporción de 2/3 para el conjunto del Núcleo 11.

Es importante señalar que la tasa de éxito presenta una importante dispersión tanto al interior de los PD como de los PED. Dentro del primer grupo de países, el mínimo lo encontramos para Australia con 34%, y los valores máximos para Canadá y la UE (en torno al 61%), muy próximos a la medida del Núcleo 11, y EE.UU. donde los resultados de sus investigaciones se dividen por mitades entre las que finalizan con y sin medidas. Dentro de los PED, el valor más alto corresponde a Turquía con cerca del 90%, seguido por China e India con el 80% y el resto de los países con valores entre el 65% (Brasil) y 75% (México).

Adicionalmente, es importante conocer cuál de las decisiones (daño o dumping) es la más relevante dentro de las investigaciones que finalizan sin medidas, puesto que nuestra tesis al basarse en las posibilidades de defensa de los exportadores, se centrará en las determinaciones de dumping (Cuadro N° 1.3). Considerando el conjunto del Núcleo 11, del 35% de las investigaciones en que no se aplicaron medidas la mitad correspondió a la inexistencia de daño, el 30% a la ausencia de dumping y el 20% a otras razones -desistimiento, interés público, etc.-.

80 Los datos presentados a continuación se exponen exclusivamente en porcentajes dado que se obtienen a partir de la Antidumping *Data Base World Bank* (realizada por Bown, C.), que permite tanto calcular la tasa de éxito a partir de cada caso -la base de la OMC solo permite estimaciones anuales que puede mezclar medidas de una año con investigaciones abiertas el año anterior- como conocer si fueron cerradas por falta de daño o de dumping. Con esta base se pudieron cubrir aproximadamente el 80% de los casos informados en la Base de la OMC.

Del total de las investigaciones, para el Núcleo 11, los casos de inexistencia de daño representaron el 17% y aquellos sin dumping sólo el 10%. Respecto a la prueba de daño, por encima de la media indicada, se encuentran Canadá (32%) y Estados Unidos (40%), y en cuanto a la correspondiente al dumping esto se constata para Australia (34%), Brasil (22%), Sudáfrica (22%) y México (17%). El único país que se comporta próximo a la media general del Núcleo 11, es la Argentina, con un 20% en cuanto al cierre de investigaciones por falta de daño y al 10% por ausencia de dumping.

La mayor diferencia entre ambas determinaciones la presenta EE.UU., para quien el cierre de investigaciones por falta de daño (40%) representan diez veces a los realizados por falta de dumping (10%), lo cual puede estar relacionado con su diseño institucional de análisis bifurcado, actuando como filtro principal el estudio de los impactos en su mercado interno. Por su parte, Australia, Sudáfrica y Brasil presentan una proporción inversa al conjunto del Núcleo 11, mostrando un claro predominio de los cierres de investigación por ausencia de dumping respecto a los de falta de daño (34% para el primero y 22% para cada uno de los PED mencionados.

Cuadro N°1.3
Proporción en el total de las investigaciones
según el resultado de países Núcleo 11

Usuario	Sin medidas				Tasa de éxito	Total de Investigaciones
	Sin Daño	Sin dumping	Otros motivos	Subtotal sin Medidas	Subtotal con Medidas / Total	
EE.UU	39%	4%	6%	49%	51%	100%
Unión Europea	14%	8%	16%	39%	61%	100%
Canadá	32%	6%	0%	38%	62%	100%
Australia	17%	34%	15%	66%	34%	100%
India	5%	7%	8%	20%	80%	100%
Argentina	19%	10%	1%	30%	70%	100%
Turquía	5%	6%	0%	11%	89%	100%
Sudáfrica	13%	22%	4%	39%	61%	100%
China	9%	5%	6%	20%	80%	100%
Brasil	8%	22%	6%	35%	65%	100%
México	5%	17%	3%	25%	75%	100%
Total Núcleo 11	17%	10%	7%	35%	65%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Si analizamos las medidas desde la perspectiva de los países afectados y observamos el origen de dichas medidas (Gráficos N° A.2.7 y A.2.8), vemos que la gran mayoría de los países han sido más afectados por PED que por PD. Incluso China y la UE –principales destinos de las medidas de los desarrollados– presentan una participación de los PD menor al 40% de sus medidas recibidas. Los únicos que han sido afectados en mayor proporción por países desarrollados que en desarrollo son Japón, Sudáfrica, México, Rep. Checa y Bulgaria.

En resumen, observamos una mayoría de países con patrones de aplicación AD sesgados en contra de los PED y, a su vez, una gran mayoría de países afectados con una participación superior de los PED que de los PD como origen de las medidas, ya sean éstos en ambos casos PD u otros PED.

Finalmente, los países que más derechos antidumping a China son la India, EEUU y la Unión Europea (los tres principales usuarios) y se destaca Turquía, para el que representa casi el 40% de sus medidas aplicadas. Argentina y Brasil, por su parte, le aplican la cuarta parte de sus medidas.

Pero esta descripción sobre los principales actores involucrados en la actividad antidumping tiene un carácter meramente “nominal”. La actividad AD de cada país tiende a vincularse con el tamaño de la economía, particularmente con el peso de su PBI en la economía mundial y con su participación en el comercio internacional. Y, en este sentido, corresponde relativizar estas observaciones con algunos indicadores, como la participación en las importaciones y el PBI mundiales.

En primer lugar, si comparamos la participación de los países como usuarios en las medidas AD totales, con su participación en las importaciones mundiales (Gráfico N°A 2.9), podemos distinguir entre los países más relevantes cinco grupos según su intensidad de utilización del antidumping en relación a sus importaciones:

- 1) Los que aplican muy intensamente en relación a sus importaciones en ambos períodos: notablemente Argentina, seguida por India, Sudáfrica y Turquía + Egipto y Perú.
- 2) Los que aplican intensamente en relación a sus importaciones: Brasil, México y Australia + Indonesia
- 3) Los que aplican en una magnitud acorde a su valor de importaciones: China y Canadá + Corea del Sur, Tailandia y Malasia.
- 4) Los que aplican poco (y cada vez menos) en relación a sus importaciones: EEUU y UE.
- 5) Otros actores relevantes en el comercio global que prácticamente no utilizan el instrumento, como los asiáticos Japón, Singapur y Taiwan.

En segundo lugar, si indagamos acerca de en qué medida las aplicaciones AD de cada país se relacionan con su peso en el PBI mundial -ya sea en dólares corrientes o ajustados por el supuesto de paridad de poder adquisitivo (Gráficos anexos N° A 2.11 y N° A 2.12)-, los resultados no difieren de manera sustancial respecto de los expuestos anteriormente⁸¹.

Por último, resulta interesante observar en qué medida el uso del antidumping se relacionan con el PBI *per cápita* de los países, como proxy de la riqueza nacional o el grado de desarrollo. Hipotéticamente, estos países tendrían la posibilidad de utilizar el instrumento de manera más intensa, manteniendo una mayor cantidad de investigaciones iniciadas simultáneamente y alcanzando mejores resultados en cuanto a aplicaciones, por el hecho de contar con burocracias más eficientes y una mayor capacidad para enfrentar los costos de transacción implícitos en la actividad antidumping.

Los resultados no permiten observar una correlación significativa entre estas variables, pero sí se observa un importante número de países miembros de la OMC de muy bajo ingreso per cápita y que no han aplicado ninguna medida -incluso gran parte de ellos no cuenta siquiera con legislación antidumping- (Gráfico N°A 2.13). Es decir, que pese a la ausencia de una relación marcada entre el nivel de PBI per cápita y el uso del AD en los países que sí usan el instrumento, los altos costos de administración y de acceso a la información que requiere la actividad, podrían estar excluyendo a los países más pobres de su utilización.

81 Las principales excepciones son los NICs asiáticos (Corea del Sur, Singapur y Taiwan) que cuentan con una participación en el PBI global significativamente menor que en las importaciones, al presentar altos coeficientes de apertura de sus economías.

1.6.2.3 Interacción entre países y grupos de desarrollo: principales focos de conflicto

En la sección anterior analizamos la actividad antidumping de los distintos países de la OMC, tanto en su calidad de usuarios como de afectados por el instrumento, de manera unidireccional. En esta sección, atenderemos a los principales focos de conflicto entre países desde una perspectiva bilateral, prestando especial atención posteriormente a las interacciones entre los distintos grupos de desarrollo.

Como ya hemos señalado, con anterioridad a la década del '90 las medidas aplicadas se distribuían entre unos pocos usuarios tradicionales. Los destinos de estas medidas, en cambio, sí resultaban más diversos e incluían tanto a países desarrollados como en desarrollo. Por lo tanto, era clara la baja reciprocidad en la actividad bilateral antidumping.

Pero a partir del cierre de la Ronda de Uruguay, ha habido una proliferación generalizada de investigaciones y medidas, involucrando a un creciente número de países tanto en condición de afectados como también de usuarios. Ello podría llevar a considerar la aparición de “guerras” de política comercial en las que los países responden a medidas AD recibidas —que interpretan como una práctica proteccionista en su contra— aplicando medidas recíprocamente al país en cuestión.

Sin embargo, la evidencia empírica señala lo contrario. En el período analizado ha sido moderada la reciprocidad en las medidas aplicadas entre los distintos países —aún si se excluye a China— resultando excepcionales los casos de alta reciprocidad, aunque como veremos posteriormente, ciertos efectos de represalia se relacionan con el momento de adopción de estas legislaciones por parte de países que no eran usuarios tradicionales.

Para llegar a esta conclusión, tomamos una muestra de los principales focos de conflicto bilateral (casos con al menos 10 medidas aplicadas y recibidas entre cada par de países) y calculamos un índice de reciprocidad (IR) en la actividad bilateral de la siguiente manera:

$$\text{Índice de reciprocidad} = 1 - [| \text{aplicadas} - \text{recibidas} | / (\text{aplicadas} + \text{recibidas})]$$

Esto es, medimos el desequilibrio bilateral en las medidas aplicadas como proporción de la actividad bilateral. De esta manera, cuando en el extremo uno solo de los dos países sea el que aplicó todas las medidas, el IR será igual a 0; cuando ambos países se hayan aplicado entre sí, igual número de medidas, el IR será igual a 1; cuando uno de los países le haya aplicado al otro el doble de medidas que las que recibió de este último, el IR será igual a 0,67.

En el Cuadro N°1.4 presentamos algunos resultados a modo de ejemplo, seleccionando para ello los casos con una actividad bilateral de al menos 20 medidas. Se distinguen entre éstos tres casos de alta reciprocidad: Brasil-EEUU, India-EEUU y China-Corea. Algunos casos de reciprocidad media, como México-EEU., India-Indonesia y Unión Europea-China; y otros (predominantes) con baja o nula reciprocidad, como India-Taiwan, EEUU-Japón y Turquía, Argentina y Brasil vs. China.

**Cuadro N° 1.4 Reciprocidad en principales focos
de conflicto bilateral antidumping.
Casos con al menos 20 medidas entre aplicadas y recibidas
(Síntesis del Cuadro A 2.3).**

PAIS A (el que más aplica)	Medidas Aplicadas Por A	País B (El que Más Recibe)	Medidas Aplicadas Por B	Actividad	Índice De Reciprocidad*
Argentina	31	Brasil	3	34	0,18
India	32	Chinese Taipei	0	32	0,00
India	56	UE-15	17	73	0,47
India	17	Indonesia	7	24	0,58
EE.UU	21	Japan	0	21	0,00
India	30	Korea, Rep	3	33	0,18
Brasil	11	EE.UU	9	20	<u>0,90</u>
India	19	EE.UU	11	30	<u>0,73</u>
EE.UU	37	UE-15	6	43	0,28
Brasil	19	UE-15	4	23	0,35
Sudáfrica	33	UE-15	4	37	0,22
México	19	EE.UU	11	30	0,73
Korea, Rep	18	China	28	46	<u>0,78</u>
Japan	1	China	26	27	0,07
India	90	China	4	94	0,09
Turquía	48	China	0	48	0,00
UE-15	60	China	22	82	0,54
EE.UU	66	China	18	84	0,43
Argentina	40	China	0	40	0,00
Brasil	21	China	0	21	0,00

Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

Calculando a partir de estos IR bilaterales, un promedio ponderado por el nivel de actividad AD para el conjunto de los focos de conflicto AD, obtenemos que el índice general de reciprocidad -excluyendo a China- de sólo 0,33, lo que implica que la diferencia entre el país que más aplica y el que más recibe en el foco ha sido en promedio de 5 veces. Si se incluye a China el índice se reduce a 0,27 y esta diferencia se extiende a 6 veces y media (Cuadro N° A.2.5). Además, sólo 10 de los 58 principales conflictos bilaterales presentan una reciprocidad considerable, mayor a 0,67 (subrayados en el cuadro).

Por último, cabe destacar, que detrás de estos focos de conflicto AD existe un estrecho vínculo comercial: en 3 de cada 4 casos el país más afectado del foco es uno de los 10 principales proveedores de su par (Cuadro N° A 2.6).

Ya analizada la interacción entre los principales actores de la actividad antidumping, consideramos relevante estudiar dicha interacción agrupando los países por grado de desarrollo. El Cuadro N° 1.5 presenta el número de medidas entre cada par usuario-afectado (panel a), desagregado luego en los semi-períodos pre y post Ronda de Doha (panel b y c), y en el Cuadro N° 1.6 las variaciones entre ambos lapsos.

Cuadro N° 1.5. a: Medidas antidumping cruzadas entre grupos de desarrollo. Período 1995-2008.

Afectado \ Usuario	PD	PED (excl. China)	China	Resto Del Mundo	Total
PD	204 (26,0%) [29,7%]	385 (30,2%) [56,1%]	95 (70,4%) [13,8%]	2 (10,0%) [0,3%]	686 (30,9%) [100%]
PED (excl. China)	365 (46,4%) [38,4%]	533 (41,8%) [56,1%]	39 (28,9%) [4,1%]	13 (65,0%) [1,4%]	950 (42,9%) [100%]
CHINA	175 (22,3%) [36,5%]	301 (23,6%) [62,8%]	-	3 (15,0%) [0,6%]	479 (21,6%) [100%]
RESTO DEL MUNDO	42 (5,3%) [41,2%]	57 (4,5%) [55,9%]	1 (0,7%) [1,0%]	2 (10,0%) [2,0%]	102 (4,6%) [100%]
TOTAL	786 (100%) [35,5%]	1276 (100%) [57,6%]	135 (100%) [6,1%]	20 (100%) [0,9%]	2217 (100%) [100%]

(Porcentualización vertical: participación del afectado como destino de las medidas aplicadas por el usuario).

[Porcentualización horizontal: participación del usuario como origen de las medidas recibidas por el afectado].

Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

Cuadro N° 1.5.b: Íbid, para el período 1995-2001

Afectado \ Usuario	PD	PED (excl. China)	China	Resto Del Mundo	Total
PD	135 (28,5%) [34,6%]	233 (38,4%) [59,7%]	21 (77,8%) [5,4%]	1 (10,0%) [0,3%]	390 (34,9%) [100%]
PED (excl. China)	243 (51,4%) [49,4%]	236 (38,9%) [48,0%]	6 (22,2%) [1,2%]	7 (70,0%) [1,4%]	492 (44,1%) [100%]
CHINA	68 (14,4%) [37,4%]	113 (18,6%) [62,1%]	-	1 (10,0%) [0,5%]	182 (16,3%) [100%]
RESTO DEL MUNDO	27 (5,7%) [51,9%]	24 (4,0%) [46,2%]	0 (0,0%) [0,0%]	1 (10,0%) [1,9%]	52 (4,7%) [100%]
TOTAL	473 (100%) [42,4%]	606 (100%) [54,3%]	27 (100%) [2,4%]	10 (100%) [0,9%]	1.116 (100%) [100%]

Fuente: Íbid.

Cuadro N° 1.5.c Íbid, para el período 2002-2008

Afectado \ Usuario	PD	PED (excl. China)	China	Resto del Mundo	Total
PD	69 (22,0%) [23,3%]	152 (22,7%) [51,4%]	74 (68,5%) [25,0%]	1 (10,0%) [0,3%]	296 (26,9%) [100%]
PED (excl. China)	122 (39,0%) [26,6%]	297 (44,3%) [64,8%]	33 (30,6%) [7,2%]	6 (60,0%) [1,3%]	458 (41,6%) [100%]
CHINA	107 (34,2%) [36,0%]	188 (28,1%) [63,3%]		2 (20,0%) [0,7%]	297 (27,0%) [100%]
RESTO DEL MUNDO	15 (4,8%) [30,0%]	33 (4,9%) [66,0%]	1 (0,9%) [2,0%]	1 (10,0%) [2,0%]	50 (4,5%) [100%]
TOTAL	313 (100%) [28,4%]	670 (100%) [60,9%]	108 (100%) [9,8%]	10 (100%) [0,9%]	1.101 (100%) [100%]

Fuente: Íbid.

**Cuadro N° 1.6.: Variación % de las medidas AD
entre ambos períodos**

Afectado \ Usuario	PD	PED (excl. China)	China	Resto del Mundo	Total
PD	-48,9%	-34,8%	252,4%	0,0%	-24,1%
PED (excl. China)	-49,8%	25,8%	450,0%	-14,3%	-6,9%
CHINA	57,4%	66,4%		100,0%	63,2%
RESTO DEL MUNDO	-44,4%	37,5%		0,0%	-3,8%
TOTAL	-33,8%	10,6%	300,0%	0,0%	-1,3%

Fuente: Íbid.

Las conclusiones que hemos extraído a nivel de países individualmente son consistentes con lo que se observa agregando las medidas por grupos de desarrollo: los PED han sido los principales usuarios y, al mismo tiempo, los principales afectados (incluso si se excluye a China) tanto desde los PD como desde otros PED. Su participación como usuarios es superior a su participación como afectados, lo que se explica especialmente por la fuerte asimetría de China como el principal afectado neto.

En cuanto a la evolución de las medidas en las etapas pre y post-Doha, si bien su cantidad se mantuvo prácticamente invariante, se observan algunos cambios en la composición de la matriz. En primer lugar, los PD han reducido su participación tanto en calidad de usuarios como de afectados (42% a 28% y 35% a 30%, respectivamente). En oposición, China -ingresante a la OMC en 2001- incrementó significativamente su participación en ambos sentidos. Los PED, en tanto, han crecido algunos puntos en su participación como usuarios (54% a 60%) y la han reducido como afectados (44% a 41%), aunque continúan siendo los principales actores en ambos aspectos. Y en segundo lugar, en lo que respecta a los patrones de uso AD de cada grupo, los PD han reorientado marcadamente el destino de sus medidas hacia China desde el resto de los países. Los PED, en cambio, lo han reorientado hacia otros PED y China en beneficio de los PD.

Recordamos una vez más en que estos resultados son “nominales” y solo permiten obtener una primera aproximación al tema. A fin de lograr una perspectiva más acertada de la intensidad de las interacciones del AD entre grupos de desarrollo y poder determinar con mayor precisión si los PED, se han visto relativamente más afectados, es necesario controlar por variables como los flujos de comercio e incluso su composición sectorial. Dicho análisis será expuesto en la sección 4.6.1.

1.6.2.4 La distribución sectorial de las medidas antidumping

Así como los flujos del comercio internacional presentan una distribución sectorial determinada, la actividad AD también tiene una composición sectorial con sus propias especificidades. En esta sección analizaremos la pauta sectorial de la actividad antidumping en general, para luego focalizarnos en la sección siguiente en los patrones de los diferentes países usuarios y grupos de desarrollo en particular.

Del análisis de la composición de las medidas antidumping aplicadas en el período 1995–2008 se desprende, en primer lugar, que existen unos pocos rubros (secciones de la Nomenclatura del Sistema Armonizado –NSA, SA o HS) que concentran una gran proporción de las medidas totales⁸². Y a su vez (como se observa en el Gráfico N° 1.8) al interior de estos rubros las medidas se explican fundamentalmente en no más de dos capítulos, por lo que esta concentración también se verifica a ese nivel.

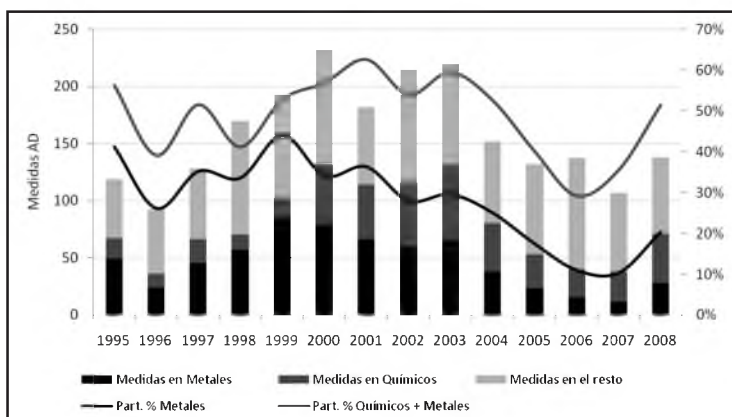
Los rubros de metales comunes y químicos, si bien por sí solas no dan cuenta de la totalidad de la problemática relativa al antidumping, acaparan la mitad de las medidas (29% y 24%, respectivamente). A éstas le siguen los plásticos y caucho (14%), los textiles (9%) y maquinaria y equipo (7%). Los 5 rubros mencionados explican más de tres cuartas partes de las medidas totales aplicadas.

82 La Nomenclatura del Sistema Armonizado se estructura en 21 Secciones, y 100 Capítulos. En adelante se hará referencia a secciones o capítulos de la nomenclatura.

En relación a los primeros dos rubros –que denominaremos *críticos*– observamos que su evolución determina el ciclo del total de las medidas antidumping (Gráfico N° 1.9). En la fase alcista que transcurre desde mediados de los '90 hasta 2003 éstos ganan participación, acaparando aproximadamente el 60% de las medidas en 2001 y 2003. Luego van perdiendo participación durante la fase descendente de los 2000 y más tarde vuelven a dar un salto en su participación en 2008.

No obstante, no debe dejar de señalarse la tendencia decreciente que muestra, ya desde 1999, la participación de los metales comunes, que los llevó a ser superados por los químicos durante el último cuatrienio del período. Ésto se explicaría por dos motivos: por la creciente actividad de China, cuyo patrón de utilización se concentra fuertemente en torno a los químicos, y por la creciente concentración y transnacionalización de la siderurgia, que lógicamente reduce la utilización de estas medidas. Un punto a destacar, es que fuera de estos dos rubros críticos en el AD, los otros sectores han presentado una actividad relativamente estable en torno a las 100 investigaciones por año.

Gráfico N° 1.9: Medidas antidumping aplicadas por principales rubros sectoriales y participación en el total de medidas. Período 1995-2008.



Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

Pero el análisis de composición que hemos realizado hasta ahora queda en cierta medida incompleto si no se lo compara con la distribución sectorial del comercio internacional. Como hemos señalado, existe una alta correlación entre el nivel de importaciones y el uso del antidumping, tanto a nivel global como de países. Ello resulta intuitivo, dado que es un instrumento cuyo objetivo es restringir el ingreso de importaciones, por lo que parecería lógico que *-ceteris paribus-* cuanto mayor sea el nivel de importaciones, mayor sea también el número de medidas AD. Y esto debería verificarse también a nivel de sectores.

Sin embargo, también hemos sostenido que la distribución sectorial del antidumping presenta sus propias especificidades. Por lo tanto, es importante comparar en qué medida aquellos sectores que tienden a concentrar la utilización de este instrumento son también aquéllos en donde se concentra el comercio internacional. Los Gráficos N° 1.10 y 1.11 exponen comparativamente distribuciones, tanto a nivel de rubros sectoriales como de los capítulos de la NSA más significativos en la actividad AD. Dicha comparación permite obtener una noción de la intensidad en que cada rubro y sector es objeto de medidas antidumping.

El análisis gráfico revela marcadas diferencias entre rubros en cuanto a la intensidad de la actividad AD, explicadas en buena medida por las propias características de estos sectores. Observamos que la misma se encuentra sesgada hacia *commodities* industriales e industrias tradicionales intensivas en mano de obra. Las primeras (metales comunes, químicos, caucho y plásticos, papel) son industrias de insumos básicos con escaso grado de diferenciación, por lo que su patrón de competencia queda dominado por los precios de oferta. Las segundas, en tanto (textiles, herramientas metálicas), constituyen sectores sensibles en materia de empleo y con importante participación de Pequeñas y Medianas Empresas. Su intensidad en el factor trabajo y el patrón de competencia por costos, las vuelve muy vulnerables ante las asimetrías en materia de políticas de promoción, las condiciones

de trabajo y ante las variaciones en el tipo de cambio, motivando a un uso intensivo del AD, más allá de otros instrumentos de alivio contra las importaciones.

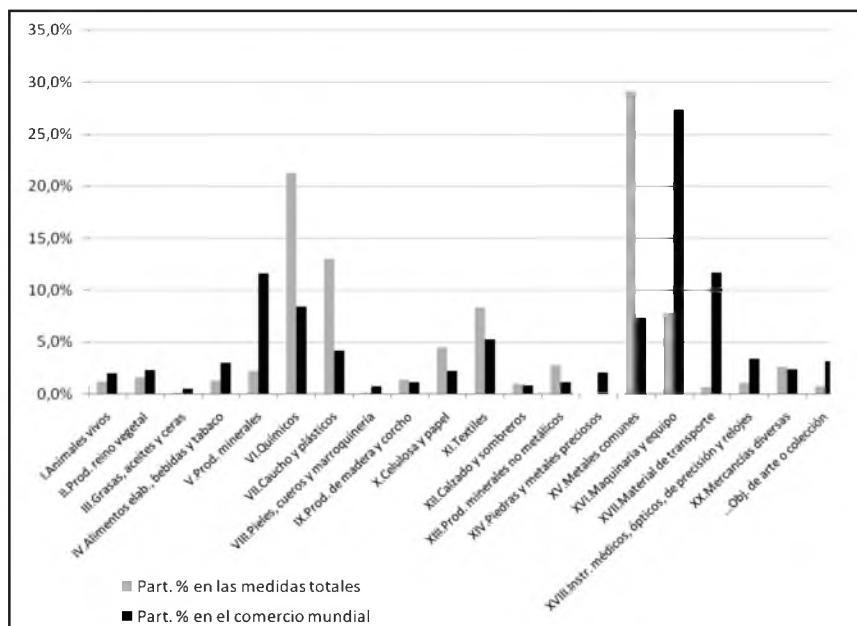
En contraste, los rubros en los que la actividad AD es relativamente menos intensa son principalmente los bienes de capital y de consumo durable, minerales (incl. combustibles) y alimentos. En los primeros, (maquinaria eléctrica y no eléctrica⁸⁴, material de transporte, instrumentos médicos, ópticos y de precisión) el patrón de competencia está regido por la capacidad de innovación y diferenciación de producto, lo que explica la baja intensidad de uso del AD. Y en cuanto a la agro-industria y alimentos, la baja intensidad relativa en el uso del AD puede explicarse por la presencia de regímenes comerciales especiales -de mucho mayor impacto que el AD- en los países desarrollados más relevantes. Éstos son los casos de la *Farm Bill* estadounidense y la Política Agrícola Común de la Unión Europea, legitimadas en la OMC a través del “Acuerdo sobre la Agricultura”. Entre los rubros con participación más significativa se destacan dos casos extremos que presentan patrones estrictamente contrapuestos: mientras que los metales explican cerca del 30% del AD y sólo el 7% del comercio, en maquinarias se cumple la relación inversa (lo que también es válido si se comparan sus principales capítulos: 72 y 73 vs. 84 y 85).

Luego, por un lado, se observa una situación similar a los metales aunque con menores disparidades en químicos y plásticos, en donde la participación del AD más que duplica a la participación en el comercio. Por el otro, diferencias en el mismo sentido que las observadas en maquinarias e incluso con mayor intensidad, se verifican en productos minerales y material de transporte. En este último, su participación en el AD es prácticamente marginal (en torno al 1%) mientras que explica el 12% del comercio internacional. Una de las

84 El rubro de maquinarias registra más medidas que el de celulosa y papel y no muchas menos que el de textiles. Sin embargo, en relación a su participación en el comercio global, observamos que cada dólar exportado de maquinarias se ha visto menos expuesto a medias antidumping que los otros dos sectores.

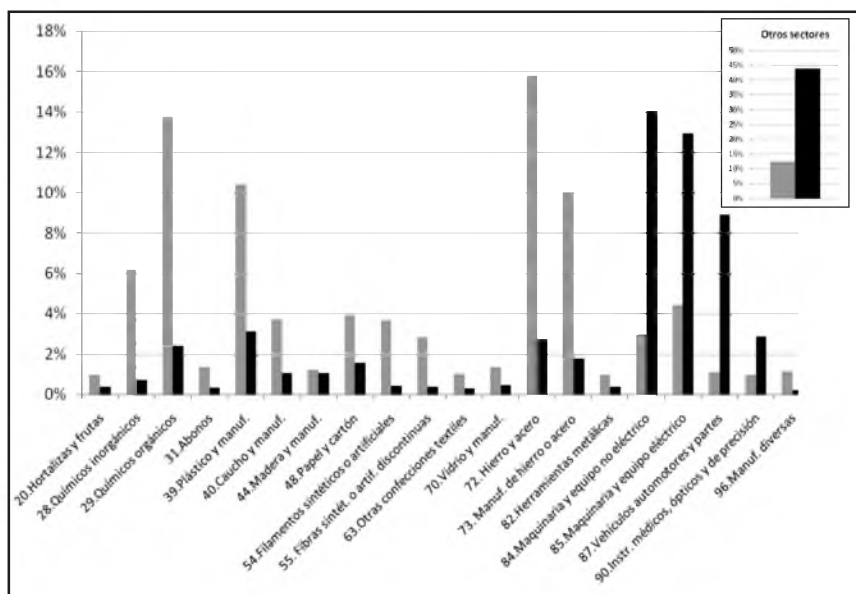
posibles explicaciones se relaciona con que gran parte del comercio, bien sea de partes y piezas o productos terminados, se realiza al interior de las cadenas de valor de las empresas transnacionales. Estas empresas ejercen la *governance* de estas cadenas, e influyen más sus normas corporativas que las reglas de la OMC. (Gereffi, G.; Humphrey, J. and Sturgeon, T. (2005).

Gráfico N° 1.10: Distribución sectorial de las medidas AD totales y del comercio mundial. Por secciones del SA. Participación en %. Media 1995-2008.



Fuente: Elaboración propia en base a OMC, Global Antidumping Database (World Bank) y COMTRADE.

**Gráfico N° 1.11: Íbid a nivel de capítulos de la NSA.
Principales sectores.**

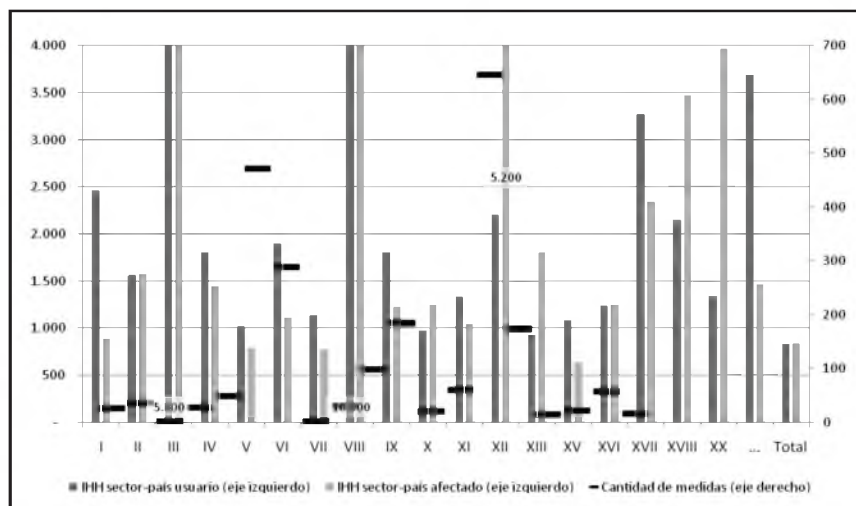


Fuente: Elaboración propia en base a OMC, Global Antidumping Database (World Bank) y COMTRADE.

En el Gráfico A 2.17 se presentan los datos del Gráfico N° 1.1.B para todos los sectores en forma cartesiano, observándose con mayor claridad la relación entre comercio y medidas antidumping.

Finalmente, se observa en general una baja concentración de las medidas de cada sector entre países usuarios y afectados. Para los rubros con participación significativa, el índice de Herfindahl-Hirschman (de escala 0-10.000) no supera los 1.500 puntos (Gráfico N° A 1.12). La gran excepción es el rubro de químicos, que tiene a China concentrando una gran proporción de las medidas aplicadas. Si, inversamente, medimos la concentración por capítulos sectoriales para cada país del Núcleo de 11 usuarios, sólo tres países superan esa cifra de IHH: Canadá y Estados Unidos (en siderurgia) y China (en químicos) (Gráfico N° A 2.19).

Gráfico N° 1.12: Concentración (IHH) de las medidas aplicadas por rubro sectorial, en torno a países usuarios y países afectados. Período 1995–2008



Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

La Metodología se detalla en el Anexo A.

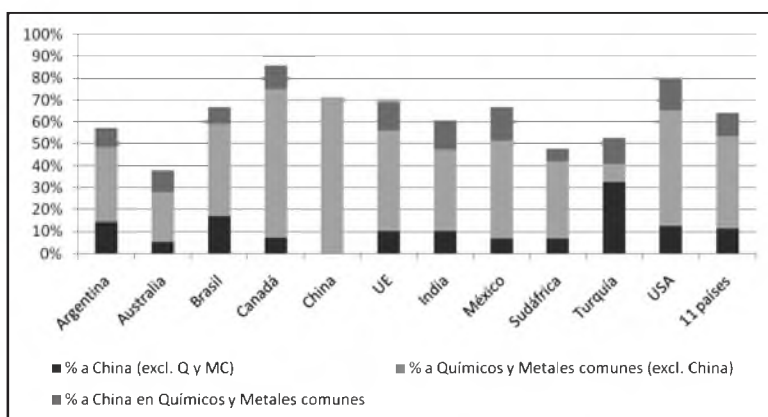
La literatura sobre antidumping ha enfatizado su utilización en la siderurgia y en la industria química, y más recientemente ha focalizado su atención sobre las sanciones contra China. A partir de ello consideramos relevante entender cuánto explica del total de las medidas antidumping aquellas que incluyen a los productos químicos y siderúrgicos (independientemente del origen investigado, excepto China), y a China como país afectado (independientemente del sector, excepto química y siderurgia⁸⁵) (Gráfico N° 1.13).

Es claro que si bien para las medidas aplicadas por los países del Núcleo 11 la proporción del conjunto aludido es mayoritaria, de todos modos cerca de un 40% de las derechos AD no tienen rela-

⁸⁵ A fin de no contabilizar dos veces las mismas investigaciones en este subgrupo, en el caso de las medidas contra China se restaron las relativas al sector siderúrgico y químico.

ción ni con China (como afectado), ni con la siderurgia ni con la petroquímica, por lo cual es claro que se deben buscar explicaciones para entender la performance del antidumping que vayan más allá de los actores señalados (sectores y país). Por su parte, si bien entre los países usuarios del Núcleo 11 existe cierta dispersión en el direccionamiento de las medidas hacia el conjunto señalado, sólo para dos de ellos es menor al 50% (Australia y Sudáfrica) y para otros dos superior al 70% (EE.UU. y Canadá).

**Gráfico N° 1.13: Núcleo 11 países usuarios.
Incidencia de China y/o de los rubros de metales
comunes y químicos en las medidas aplicadas.**



Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

1.6.2.5 El patrón sectorial AD según países usuarios y grupos de desarrollo

Después de haber realizado un paneo general acerca de la actividad antidumping por rubros y capítulos sectoriales, en términos absolutos y relativos al comercio, nos abocaremos ahora a analizar los patrones de aplicación sectorial AD de los principales países usuarios.

El Cuadro N° 1.7 está compuesto por dos Paneles, el primero con cantidad de derechos aplicados y el segundo con un cálculo del desvío sectorial que tiene cada país respecto a la media del Núcleo 11. En el

primer Panel (A) se presentan las medidas aplicadas por cada país en cada rubro (sección de la nomenclatura), y en la última fila se presenta el perfil sectorial para todo el grupo, el cual servirá de referencia a fin de medir la intensidad relativa sectorial con el cual lo utiliza cada país.

En el Panel B, se expone la intensidad relativa en que los países los aplicaron sobre cada rubro productivo; esto es, los desvíos en la participación de cada rubro en el patrón de aplicaciones del país respecto de la participación de dicho rubro en el patrón global. En su lectura horizontal (por países), el cuadro presenta los rubros sectoriales hacia los cuales se desvió la utilización del AD para cada país. Por su parte, leído verticalmente, el cuadro expone las naciones que participaron más y menos intensamente en la actividad antidumping que tuvo como objeto a dicho rubro sectorial.

**Cuadro N° 1.7.a: Núcleo de 11 usuarios.
Medidas AD por países y rubros sectoriales.
Período 1995-2008.**

Sección HSIPaís usuario	I. Animales vivos	II. Prod. reino vegetal	III. Grasas, aceites y ceras	IV. Alimentos elab., bebidas y tabaco	V. Prod. minerales	VI. Químicos	VII. Caucho y plásticos	VIII. Pieles, cueros y marroquinería	IX. Prod. de madera y corcho	X. Celulosa y papel	XI. Textiles	XII. Calzado y sombreros	XIII. Prod. minerales no metálicos	XIV. Metales comunes	XV. Maquinaria y equipo	XVI. Material de transporte	XVII. Instrumental diverso	XVIII. Mercancías diversas	... Obj. de arte o colección	Total
India	0	0	0	0	10	174	68	0	0	9	52	1	3	28	32	1	2	2	4	386
EE.UU.	11	10	0	8	4	35	18	0	2	8	9	0	2	149	9	1	0	2	0	268
Comunidad Europea	4	3	0	0	2	52	19	2	9	0	22	7	2	95	30	7	1	3	0	258
Argentina	1	0	0	0	1	7	12	0	3	6	12	0	7	56	31	3	5	15	8	167
China, P.R.	0	0	0	1	4	80	25	0	0	10	4	0	0	8	3	0	0	0	0	135
Sudáfrica	1	1	0	0	0	18	26	0	0	10	10	0	14	31	5	0	8	0	0	124
Turquía	0	0	0	0	0	10	43	0	5	0	27	0	3	21	4	0	1	9	1	124
Canadá	0	4	0	6	0	2	0	0	4	1	0	2	2	65	2	0	0	1	1	90
Brasil	4	2	0	1	6	17	15	0	0	3	3	0	1	21	8	0	1	4	0	86
México	3	4	1	1	0	14	4	0	0	2	2	0	2	43	2	0	0	3	0	81
Australia	0	5	0	0	0	9	16	0	1	16	5	0	2	18	3	0	0	0	0	75
Total	26	35	2	27	48	471	288	2	30	98	184	20	60	645	173	14	22	57	15	2217

Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

Cuadro N° 1.7.b: Íbid. Desvíos en torno a la participación media del sector en las medidas totales.

Sección HS País usuario	I	II	III	IV	V	VI	VII	VII I	IX	X	XI	XII	XII I	XV	XV I	XV II	XV III	XX	...	T ot al
India	-1,2	-1,6	-0,1	-1,2	0,4	23,8	4,6	-0,1	-1,4	-2,1	5,2	-0,6	-1,9	-21,8	0,5	-0,4	-0,5	1,1	0,4	0,0
United States	2,9	2,2	-0,1	1,8	-0,7	-8,2	-6,3	-0,1	-0,6	-1,4	-4,9	-0,9	-2,0	26,5	-4,4	-0,3	-1,0	-1,8	-0,7	0,0
European Community	0,4	-0,4	-0,1	-1,2	-1,4	-1,1	-5,6	0,7	2,1	-4,4	0,2	1,8	-1,9	7,7	3,8	2,1	-0,6	-1,4	-0,7	0,0
Argentina	-0,6	-1,6	-0,1	-1,2	-1,6	-17,1	-5,8	-0,1	0,4	-0,8	-1,1	-0,9	1,5	4,4	10,8	1,2	2,0	6,4	4,1	0,0
China, P.R.	-1,2	-1,6	-0,1	-0,5	0,8	38,0	5,5	-0,1	-1,4	3,0	-5,3	-0,9	-2,7	-23,2	-5,6	-0,6	-1,0	-2,6	-0,7	0,0
South Africa	-0,4	-0,8	-0,1	-1,2	-2,2	-6,7	8,0	-0,1	-1,4	3,6	-0,2	-0,9	8,6	-4,1	-3,8	-0,6	5,5	-2,6	-0,7	0,0
Turkey	-1,2	-1,6	-0,1	-1,2	-2,2	-13,2	21,7	-0,1	2,7	-4,4	13,5	-0,9	-0,3	-12,2	-4,6	-0,6	-0,2	4,7	0,1	0,0
Canada	-1,2	2,9	-0,1	5,4	-2,2	-19,0	-13,0	-0,1	3,1	-3,3	-8,3	1,3	-0,5	43,1	-5,6	-0,6	-1,0	-1,5	0,4	0,0
Brazil	3,5	0,7	-0,1	-0,1	4,8	-1,5	4,5	-0,1	-1,4	-0,9	-4,8	-0,9	-1,5	-4,7	1,5	-0,6	0,2	2,1	-0,7	0,0
Mexico	2,5	3,4	1,1	0,0	-2,2	-4,0	-8,1	-0,1	-1,4	-2,0	-5,8	-0,9	-0,2	24,0	-5,3	-0,6	-1,0	1,1	-0,7	0,0
Australia	-1,2	5,1	-0,1	-1,2	-2,2	-9,2	8,3	-0,1	0,0	16,9	-1,6	-0,9	0,0	-5,1	-3,8	-0,6	-1,0	-2,6	-0,7	0,0
Total	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

Referencias:

< -1 : desvío negativo significativo ; < -3,5 : desvío negativo muy significativo (mayor al desvío medio total) ;

> 1 : desvío positivo significativo ; > 3,5 : desvío positivo muy significativo (mayor al desvío medio total).

En los rubros de bienes primarios y manufacturas de origen no industrial (I a V), que concentran relativamente pocas medidas, el uso del AD no presenta una heterogeneidad marcada. Se destaca la utilización intensa de Australia en ‘productos del reino vegetal’, de Canadá en ‘alimentos, bebidas y tabaco’ y de Brasil en ‘productos minerales’.

En cuanto a las manufacturas de origen industrial, se destacan dos ejes con patrones contrapuestos: los países del NAFTA (EE.UU., Canadá y México) presentan un patrón fuertemente concentrado en torno a los metales, mientras que los grandes emergentes asiáticos, China e India, inclinan sus medidas hacia los químicos y, en menor medida, los plásticos y caucho.

El patrón de la Unión Europea se asemeja al de EE.UU. y Canadá, aunque con mayor utilización en maquinarias y equipos. En el caso de Argentina, que es el país del Núcleo 11 con patrón AD más diversifi-

cado junto a Brasil, presenta una pauta con un importante contenido de metales pero distribuida sobre todo entre los rubros de bienes de capital y de consumo durable. Su vecino Brasil, en cambio, muestra un patrón más balanceado, con un leve sesgo hacia minerales y caucho y plástico.

En los casos de Turquía y Sudáfrica, sus patrones de utilización AD parecen estar más dominados por los países de destino que por los sectores involucrados. El Gráfico N° A 2.19 muestra que ambos países tienen mayor concentración en sus medidas por países afectados (China y UE respectivamente) que por sectores. Las medidas de Turquía se encuentran sesgadas sobre caucho y plástico y, en menor medida, textiles. Las de Sudáfrica se desvían hacia los minerales no metálicos, caucho y plásticos e instrumental diverso. Por último, Australia muestra un patrón particular que se diferencia de los demás usuarios tradicionales y se concentra sobre celulosa y papel, caucho y plástico, y productos de origen vegetal.

En la sección 3.1 del Anexo A se relacionan estos desvíos de “intensidad de uso” del AD (Cuadro N° A 3.2) con un indicador de ventajas comparativas reveladas (Cuadro N° A 3.1) a fin de obtener indicios sobre si el antidumping fue o no utilizado a favor de sectores con falta de competitividad en cada país, construyendo un índice de utilización proteccionista (IUP) (Cuadro N° A 3.3).

En éste, se observa que del Núcleo de 11 países, 3 de ellos (Argentina, EEUU y Brasil) tienen un patrón de utilización del AD proteccionista, mientras que en otros 6 (China, Canadá, Turquía, Sudáfrica, la UE y Australia) el IUP es negativo y en 2 (India y México) la relación es débil. Es decir, en esta primera aproximación no parece haber una orientación clara de los países de la muestra hacia un uso del AD como instrumento de protección comercial, sino que las conductas son más bien diversas⁸⁶.

86 Al determinar el indicador de ventajas comparativas a nivel de todos los socios comerciales, puede ocurrir que un país para el que en un determinado sector no se advierten desventajas a nivel multilateral, sí pueda presentarlas en el comercio con algún socio que tiene un trato preferencial. Por lo tanto, en dicha situación podría realizarse un uso proteccionista del instrumento y que no se haya detectado con el indicador propuesto.

Los sectores más conflictivos en la interacción AD entre grupos de desarrollo

El Cuadro N° 1.8 que se presenta a continuación expone los 5 sectores con mayor frecuencia en cada cuadrante de la matriz de medidas AD cruzadas entre grupos de desarrollo. El porcentaje entre paréntesis, especifica la participación de cada sector del *Top 5* en el total de medidas registradas en dicho cuadrante.

Cuadro N° 1.8: Relación entre patrón sectorial y países usuarios / afectados según grado de desarrollo (1995-2008). Participación de los principales 5 sectores en el total de cada intersección*.

Afectado\Usuario	PD	PED (excl. China)	CHINA	TOTAL
PD (incl. PD del R.M.)	72 (37%)	29 (17%)	29 (61%)	29 (21%)
	39 (12%)	39 (16%)	48 (12%)	72 (14%)
	73 (8%)	28 (10%)	39 (7%)	39 (13%)
	84 (7%)	48 (7%)	40 (6%)	48 (7%)
	48 (5%)	85 (7%)	28 (5%)	28 (7%)
	Resto (31%)	Resto (43%)	Resto (9%)	Resto (38%)
	Total (100%)	Total (100%)	Total (100%)	Total (100%)
PED (excl. China, incl. PED del R.M.)	72 (37%)	72 (17%)	29 (61%)	72 (21%)
	73 (12%)	39 (16%)	72 (12%)	73 (14%)
	39 (8%)	29 (10%)	39 (7%)	39 (13%)
	31 (7%)	73 (7%)	48 (6%)	29 (13%)
	85 (5%)	40 (7%)	54 (5%)	54 (7%)
	Resto (31%)	Resto (43%)	Resto (9%)	Resto (32%)
	Total (100%)	Total (100%)	Total (100%)	Total (100%)
CHINA	73 (16%)	29 (13%)		29 (13%)
	29 (13%)	28 (9%)		73 (11%)
	28 (9%)	73 (8%)		28 (9%)
	72 (9%)	96 (7%)		85 (6%)
	39 (6%)	85 (7%)		39 (5%)
	Resto (47%)	Resto (56%)		Resto (56%)
	Total (100%)	Total (100%)		Total (100%)
TOTAL	72 (28%)	29 (13%)	29 (61%)	72 (16%)
	73 (16%)	39 (12%)	48 (10%)	29 (14%)
	39 (9%)	72 (9%)	39 (8%)	39 (10%)
	29 (5%)	28 (8%)	72 (7%)	73 (10%)
	28 (4%)	73 (7%)	40 (5%)	28 (6%)
	Resto (38%)	Resto (51%)	Resto (9%)	Resto (44%)
	Total (100%)	Total (100%)	Total (100%)	Total (100%)

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Nota metodológica: Para elaborar la matriz se consideraron como usuarios solamente a la muestra del Núcleo de los 11, dado que no contamos con datos disponibles de OMC que permitan considerar simultáneamente, las variables ‘país usuario’, ‘país afectado’ y ‘sector en que se aplicó la medida’. Debe tenerse en cuenta que mientras que en los grupos de desarrollo como usuarios (columnas) sólo se encuentran los países del Núcleo de los 11, en los grupos de desarrollo en carácter de afectados (filas) se encuentran todos.

En primer lugar, el cuadrante inferior derecho de la matriz expresa el patrón general que ya hemos analizado en la sección 1.6.2.4. La extendida relevancia de los dos principales sectores –hierro y acero (72) y químicos orgánicos (29) se manifiesta en que en cada uno de los cuadrantes de la matriz, siempre alguno de estos sectores críticos está presente. Por su parte el capítulo 39 (plásticos y sus manufacturas) se encuentra presente en todos los cuadrantes, excepto cuando los PED aplican medidas contra China, y el 73 (manufacturas de hierro) tiene presencia en 5 de los 8 cuadrantes.

Observando la parte externa de la matriz, notamos algunos patrones característicos de cada grupo de desarrollo en sus roles de usuarios y receptores de medidas. En primer lugar, se verifica una simetría entre el patrón de los PD y el de los PED (excl. China): mientras que los PD aplican más intensamente en hierro y acero y sus derivados (72-73) y reciben más en químicos orgánicos y plásticos (29-39), los PED reciben más en los primeros (72-73) y aplican más en los últimos (29-39). Los químicos orgánicos, de hecho, no aparecen en el *Top 5* de las medidas aplicadas por los PD, excepto en las destinadas a China. Por otra parte, la aparición del hierro y acero y sus derivados (72-73) entre las medidas recibidas por los PD se explica exclusivamente por las aplicadas por otros países desarrollados. Es así como los PED sólo recurren intensamente al antidumping en hierro y acero contra otros países en desarrollo (y contra China en lo que

se refiere a sus artículos derivados; 73). Y además, no reciben medidas en químicos desde PD, sino solamente desde China y, en menor magnitud, desde otros PED.

En lo que concierne a China, su utilización del antidumping se encuentra fuertemente concentrada en torno a los químicos orgánicos (29) y, en menor proporción, papel y cartón (48) y plásticos (39). Mientras tanto, es afectada con mayor frecuencia en químicos (28 y 29) que en hierro y acero (72), pero en una proporción mucho más equilibrada a la mencionada previamente. En hierro y acero (72) sólo aplica intensamente contra PED, donde también aparece el sector textil de filamentos sintéticos o artificiales (54), que no se halla en otras celdas de la matriz. En contraste, a China sólo le aplican en hierro y acero los PD, aunque los PED le aplican en sus artículos derivados (73).

En lo que respecta a los capítulos de máquinas y aparatos, en el sector de maquinarias no eléctricas (84) el conflicto parece limitarse a los países desarrollados únicamente. En maquinaria eléctrica (85), no obstante, observamos una reciprocidad en el conflicto entre los PD y PED. En este último sector, además, vemos que sólo los países en desarrollo le aplican intensamente antidumping a China. Ello podría deberse a que la maquinaria eléctrica china es capaz de dañar a las industrias locales de varios países en desarrollo (ej. India, Brasil, Argentina o Turquía) compitiendo vía precios, pero no a las de los países desarrollados, que se hallan sobre la frontera tecnológica global. En Argentina en particular, la maquinaria china ha multiplicado su *market share* durante la década del 2000.

En resumen, si bien los sectores críticos analizados en la sección anterior aparecen claramente de manera más frecuente y extendida, los patrones de la actividad AD entre grupos de desarrollo son heterogéneos y dependen de cada interacción en particular.

1.6.2.6 Un mirada de conjunto a la evidencia empírica

En esta sección 1.6 analizamos desde una perspectiva empírica, el uso de los mecanismos de alivio comercial acordados en el marco del GATT-OMC, concentrándonos en particular sobre el instrumento antidumping.

En primer lugar, observamos un desbalance en el uso de los diferentes MAC en favor del AD, tanto para los países usuarios desarrollados, como en desarrollo –aún si se corrigen ciertas distorsiones de por el modo de conteo de las investigaciones –. Sus causas deben ser buscadas en la irresolución de ciertas asimetrías en los Acuerdos del GATT-OMC y en diversos factores relativos al funcionamiento de las burocracias gubernamentales, el grado de flexibilidad y la Economía Política, que convierten al AD en un sustituto “conveniente” y menos controversial, frente al resto de los MAC en situaciones para las que no fue inicialmente concebido. En el resto de los instrumentos, observamos un mayor uso de los derechos compensatorios contra subvenciones en los PD y de las salvaguardias en los PED.

En cuanto a la evolución del uso del AD, notamos una tendencia creciente desde principios de la década del '80 con ciclos muy marcados, relacionados inversamente con el nivel de la actividad económica global. A partir de la década del '90 –y más intensamente desde el cierre de la Ronda de Uruguay– aparecen nuevos actores relevantes que tienden a relegar la hegemonía de los países desarrollados tradicionales (EEUU., la Unión Europea, Canadá y Australia) en el uso del instrumento. En este contexto, los PED llegaron a convertirse luego de mediados de los '90 en los principales orígenes de medidas AD, desdibujándose el paradigma del conflicto Norte-Sur.

Sin embargo, también han resultado los más afectados –incluso si se excluye a China– tanto desde las medidas impuestas por los PD como desde las provenientes de otros PED. En la sección 4.6.1 se mostrará empíricamente que esta proliferación en el uso del AD,

ha afectado en forma relativamente más intensa a los PED, aún si se controla por variables cómo su participación en las exportaciones mundiales o la pauta sectorial de sus productos exportados.

Si bien el número de usuarios ha ido en constante crecimiento, puede distinguirse un Núcleo de 11 países que concentran el 80% de las medidas aplicadas entre 1995 y 2008, integrado por los usuarios tradicionales -todos PD- y otros siete PED: India, Argentina, Turquía, Sudáfrica, Brasil, México y China. En relación al valor de sus importaciones, los cuatro primeros utilizan el instrumento muy intensamente, en contraste con EEUU. y la UE que lo utilizan en menor proporción⁸⁷. Por el lado de los países receptores de las medidas, éstas se concentran en 13 naciones y cinco de ellas, EE.UU., U.E., China, Brasil e India pertenecen simultáneamente al grupo de los mayores 11 usuarios, representando una especie de intersección entre ambos conjuntos.

Con respecto a la evaluación si el AD es utilizado en forma proteccionista, entendiendo a ésta como la protección de sectores con falta de competitividad. Del análisis realizado surge que esto no ocurre para la mayoría de los países del Núcleo 11, y cuando este mismo interrogante se realiza considerando a los sectores como unidad de análisis, la respuesta es del mismo tenor.

En cuanto al destino de sus medidas, el Núcleo 11 es claramente heterogéneo. EEUU. y la UE aplican más contra los PED, a diferencia de Canadá y Australia. China, Sudáfrica y Brasil aplican más a los PD, mientras que en Argentina y México se observa lo contrario, Turquía se concentra en China y la India se mantiene equilibrada. Como conclusión general de todos los países con actividad AD relevante, observamos que una mayoría de aquéllos -bien sean PD o PED- aplican más sobre los PED, quienes a su vez reciben un mayor

87 Como se discutirá más adelante, la relación entre medidas antidumping y valor de las importaciones no es un indicador que permita señalar que un determinado país hace un uso más proteccionista del antidumping o que supera un umbral que podría ser algún tipo de referencia.

número de medidas de sus pares. Por otro lado, la baja concentración de las medidas por países afectados y la baja reciprocidad en los focos de conflicto bilaterales debilitan la hipótesis de una proliferación del AD originada en comportamientos de represalias⁸⁸. Pareciera más bien, que los países aplican estas medidas a quienes son sus principales proveedores de importaciones.

En cuanto a la distribución sectorial de las medidas AD, se da un marcado predominio de los rubros de metales y químicos (*commodities* industriales), pero sin que éstos permitan explicar plenamente las determinaciones de la actividad AD observada. Otros rubros que acaparan una proporción importante de medidas son caucho y plástico, textiles y maquinarias, aunque este último tiene una baja participación en relación a sus volúmenes de comercio. Tres de cada cuatro medidas se aplicaron en alguno de estos rubros sectoriales y al interior de cada uno, las medidas se concentraron en unos pocos capítulos de la NSA. No obstante, se observa una baja concentración de países usuarios en cuanto a sectores involucrados y al mismo tiempo, de sectores por países usuarios.

Al analizar el patrón sectorial de la aplicación de medidas AD de los principales países usuarios –considerando los desvíos respecto al valor medio para el grupo– hallamos cierta heterogeneidad: EEUU., Canadá y México se inclinan marcadamente hacia los metales comunes, mientras que China y la India lo hacen hacia los químicos y, en menor medida, plásticos. La UE y Argentina también se desvían hacia los metales, pero esta última con mayor participación del rubro de maquinarias. El resto de los países presentan otros patrones con sus propias especificidades. A nivel de grupos de desarrollo, si bien claramente prevalecen los sectores críticos (siderurgia y químicos), se nota cierta heterogeneidad y los sectores más conflictivos dependen en buena medida de cada interacción en particular.

⁸⁸ Es interesante señalar que otros trabajos empíricos, para otros intervalos, encontraron cierta reciprocidad en la aplicación de medidas (Prusa, T. y Skeath, S., 2002), o para un período similar encuentran que la adopción de la legislación nacional de AD se da como reacción a haber sido afectado por este tipo de medidas (Zanardi, M., Vandenbussche, H., 2008).

La distribución de las medidas antidumping a nivel sectorial tienen muy poca relación con el patrón del comercio mundial, quedando en claro que hay sectores que son más proclives al usos de estas medidas que otros. Obviamente metales comunes y químicos presentan una muy alta intensidad relativa, mientras que con maquinaria y material de transporte ocurre lo contrario, representando este último un caso extremo.

Es claro que la mayoría de las medidas se explican por aquellos casos que involucran a los productos químicos y a los siderúrgicos, más todos aquellos que tiene a China como país afectado, pero existen alrededor de una 40% de las mismas que involucran a otros sectores y que afectan a otros países.

En síntesis, esta presentación de los hechos estilizados nos permite concluir que la actividad del antidumping se centra en ciertos países, tanto como usuarios y como afectados, y predominan algunos sectores. La relación entre ambas dimensiones presenta un patrón muy complejo. Por este motivo, aquellas interpretaciones del antidumping que apuntan explicarlo fundamentalmente a partir de ciertos argumentos o determinantes, en realidad tiene poco sustento.

Así, aquellas miradas que señalan que principalmente se utiliza para nivelar el campo de juego, no dan cuenta de las investigaciones entre PD, tampoco en ciertos casos las realizadas entre algunos PED y menos aún las realizadas por China contra los PD. Las miradas que centran su atención casi con exclusividad en la dinámica sectorial de algunos *commodities*, sólo podrían cubrir algo más de la mitad de los casos, dejando sin explicación a una porción sustancial de la actividad antidumping. Tampoco encuentra respaldo empírico quienes analizan que el AD es simplemente un instrumento más de guerras comerciales y por lo tanto, su utilización creciente se debe a la reciprocidad en la aplicación de medidas entre ciertos pares de países, puesto que los índices de conflictividad bilateral son relativamente bajos.

Por último, hay dos ideas que tienen una mayor carga ideológica y una de ellas se utiliza para defender las acciones antidumping y la otra para criticarlas. La primera es que el antidumping es necesario para combatir las prácticas predatorias que realizan las empresas en el comercio internacional, con la intención de luego monopolizar los mercados y obtener mayores beneficios. Es claro que la asimetría de tamaño entre muchos de las naciones que aplican medidas respecto a quienes son sus destinatarios, por ejemplo EE.UU o la U.E. contra Chile o Egipto, difícilmente se pueda hablar de riesgo de una práctica predatoria. La posibilidad que una empresa de un país muy chico pretenda monopolizar el abastecimiento de uno muy grande es prácticamente nula, no sólo por su capacidad productiva, sino porque varias de las mayores economías que aplican el antidumping tienen un grado de apertura que ante un incremento de precios atraería a nuevos competidores extranjeros.

El otro argumento con un fuerte componente ideológico es que el antidumping es básicamente una forma legal-administrativa de proteger sectores ineficientes, y que en la mayoría de los países se utiliza de esta forma. A partir de combinar indicadores del sesgo sectorial de cada país con el nivel de ventajas comparativas en los sectores, hemos determinado que la mayoría de los principales usuarios no tiende a una utilización sesgada hacia los sectores que manifiesten problemas de competitividad, con lo cual la generalización de este argumento, desde nuestro punto de vista, carece de validez.

2. Discriminación internacional de precios y antidumping: sus motivaciones, las razones para neutralizarla y el rol de las autoridades nacionales en la implementación

Antes de pasar a analizar las distintas explicaciones teóricas relativas al dumping, es importante recordar que estas tienden a identificar las causas que llevan a la discriminación de precios en el comercio internacional, lo que no está necesariamente presente en las estadísticas sobre las investigaciones y medidas antidumping aplicadas en el período 1995–2008. Esto es así puesto que como fuera señalado, el AAD permite en ciertas condiciones, considerar valores normales alternativos, y bajo dicha circunstancia se podría sancionar con una medida AD a una empresa que no discrimina entre los precios internos y los de exportación, cuando el primero de ellos, carece de una rentabilidad “razonable”. Sin embargo, más allá de las alternativas legales que permite el AAD, gran parte de la discusión sobre este instrumento versa en torno a la discriminación de precios en el comercio internacional. La primera indagación económica acerca del dumping en el comercio internacional fue realizada por Jacob Viner, en su célebre obra: *“Dumping: A problem in international trade”* (1923), y dado el modo en que se implementa su corrección en la actualidad, irónicamente Zanardi, M., un especialista en la materia, ha titulado uno de sus trabajos como: *“Antidumping: A problem in international trade”* (2005).

2.1 Las explicaciones acerca de la discriminación de precios en el comercio internacional

A fin de entender las diversas circunstancias en que las empresas discriminan precios en el mercado internacional, se analizarán las distintas fuentes del dumping en forma “aislada”, como si no se interrelacionaran. Del mismo modo los efectos de las variables macroeconómicas, sus motivaciones entendidas desde la microeconomía, la incidencia de las particularidades sectoriales, la discriminación predatoria y la que se deriva de la política comercial del país exportador⁸⁹. El primer autor en clasificar las motivaciones para las prácticas de dumping fue Viner J., (1923), quien identificara cinco tipos. A partir de dicha base, diversos autores presentan variantes en las motivaciones del dumping, que provienen de diversas fallas de mercado o de una descripción pormenorizada de decisiones comerciales de las empresas. Estas explicaciones, si bien a modo ilustrativo, permiten apreciar una amplia gama de situaciones; creemos que no es conducente para un análisis sistémico del instrumento, ni tampoco a los fines de realizar recomendaciones de política para su mejor funcionamiento⁹⁰.

89 Entre las posibles formas de agrupar las explicaciones se podría dividir entre las causas externas a las firmas (exógenas) y aquellas que se derivan de decisiones de las empresas (endógenas), aunque en la práctica las primeras son un contexto para las segundas. Una clasificación alternativa es evaluar si las circunstancias que llevan al dumping se encuentran en el país importador o exportador (Miranda, J. 1996, p.256), la cual será implícitamente tratada al analizar los determinantes macroeconómicos.

90 Estas precisiones sí son relevantes en las investigaciones, básicamente para la determinación de daño y causalidad, y para establecer la cuantía y duración de la medida. En Delgado (2004, pg.86 y 87) entre otras motivaciones se cita: lograr inserción en nuevos mercados, estrategia global de precios bajos (dumping estratégico), asimetría entre las regulaciones laborales, disputar el liderazgo a otras empresas, etc. En Chacholiades (p. 275 a 277) se explica el dumping persistente y el esporádico, Messerlin 1996. P., (p.45) incorpora el que resultante de la cooperación entre las empresas y el gobierno (denominándolo estratégico), el cual en ciertas condiciones podría tipificar bajo una subvención en el marco del GATT-OMC, y por último, Darchuk.; y otros, (p. 3) los clasifican según el tiempo de duración y la forma, incorporando el concepto de dumping inverso, sobre el que se puede agregar que podría ser consecuencia de retenciones a las exportaciones, entre otras causas. Ablin, E. y Paz, S. (2003) utilizan cuatro clasificaciones.

2.1.1 Los efectos de las variables macroeconómicas

El nivel de actividad y el tipo de cambio son dos determinantes macroeconómicos claves en cuanto a la posibilidad de que un exportador practique la discriminación de precios, y con el grado de probabilidad que se encuentre daño a la producción nacional del país importador. Knetter, M. y Prusa, T. (2000) analizan la relación entre las fluctuaciones del nivel de actividad y el tipo de cambio respecto a la aplicación de medidas AD, y realizaron un estudio sobre los cuatro principales usuarios entre los PD -EE.UU., U.E., Canadá y Australia-. A partir del mismo, los autores concluyeron que las recesiones y la apreciación del tipo de cambio real en el país importador tienden a elevar la cantidad de determinaciones positivas. Este tema ha sido indagado por Bianchi, E. y Sanguinetti, P. (2005) para los principales usuarios de América Latina -Argentina, Brasil y México-, y si bien para los tres países encuentran algunas evidencias, ambas variables no siempre resultaron significativas en cada uno de ellos, y cuando lo fueron presentaron distintas intensidades. Por su parte, para la Argentina y considerando el período 1997 -2004, Berlinski, J. (2008) analiza el impacto de estas variables macroeconómicas, concluyendo que “una caída en el nivel de actividad manufacturera y/o una apreciación real del tipo de cambio aumentan en promedio el número de resoluciones antidumping (AD) dictada”.

Siguiendo a los primeros autores, se realizará una breve síntesis de los principales efectos esperados, tanto en lo que respecta al cálculo del dumping como a la determinación de daño. Es importante recordar que en una investigación por dumping, generalmente la restricción a la aplicación de medidas proviene de la determinación de daño y causalidad, así en EE.UU., (considerando 20 años) de 800 investigaciones sólo en 28 no se encontró dumping, y en 300 no se determinó daño (cerca del 40%).

En primer lugar se analizan las fluctuaciones en el nivel de actividad, y es fácil constatar que una importante recesión en el país importa-

dor hará más fácil encontrar daño a la industria local, aunque con un análisis de causalidad más profundo no necesariamente se llegará a una determinación positiva. Entre otros factores, una recesión suele manifestarse a través de un descenso en los precios domésticos, lo cual lleva a las empresas extranjeras a tener que disminuir el precio para seguir compitiendo en el mercado, pudiendo así incurrir en dumping –o incrementarlo si este ya era practicado–. Así, es clara la relación inversa entre nivel de actividad del país importador y la existencia de daño en los temas del AAD, concluyendo que cuando un país enfrenta una etapa recesiva es esperable que aumenten las medidas AD aplicadas⁹¹.

Por otra parte, es menos evidente cómo la evolución del nivel de actividad en el país exportador se relaciona con los indicios para aplicar medidas AD. En esta situación, las firmas en el país exportador tenderán a bajar los precios en su propio mercado, y probablemente también en sus exportaciones, intentando atenuar la caída en la producción. Como resultado del incremento de sus exportaciones y una disminución de sus precios podría ocasionarse daño en los países importadores, por lo tanto en cuanto a este requisito, el efecto del nivel de actividad es similar al análisis anterior. Esta explicación es la que da origen al nombre de “dumping”, el derrame sobre otros países de la producción que no puede colocarse en el propio mercado a causa de una recesión. Sin embargo, que esta dinámica conlleve estrictamente al dumping estará estrechamente vinculado a cómo se determine el Valor Normal (VN), recordando que el margen de dumping tiene como principal determinante la diferencia entre el VN y el precio de exportación.

Por su parte, a partir de un determinado precio de exportación, mientras más alto sea el Valor Normal es mayor la probabilidad de encontrar dumping o que se incremente su magnitud. Como se

91 Resulta evidente que en este escenario no se consideran válidos todas las derivaciones del análisis de equilibrio parcial de la protección comercial, en el cual ante una contracción de la economía la primera variable que ajusta es la importación. Esto es consecuencia que en el enfoque tradicional las importaciones sólo aparecen como una forma de cubrir los faltantes de la economía doméstica.

explicó con mayor detalle en el punto 1.5.2, el VN basado en las ventas al mercado interno (VNBV) debe aplicarse si éstas se realizan en el “curso de operaciones comerciales normales”. Cuando no ocurre así —o son insignificantes o ni siquiera existen—, el AAD autoriza a que el VN se calcule alternativamente como el precio al que se exporta a terceros mercados, o el valor al cual debería vender para tener una ganancia razonable sobre los costos totales, denominado Valor Normal Basado en Costos (VNBC)⁹².

Retornando al impacto de una recesión en el país exportador, en caso que se utilice el VNBC es más probable que se encuentre dumping, debido a que aun cuando las firmas no discriminen precios (entre mercado interno y externo), si estos no cubren los costos totales, el valor de exportación será inferior al VN reconstruido (en este caso VNBC)⁹³. Por el contrario, en la medida que se utilice VNBV la probabilidad que una recesión en el país exportador conduzca a una determinación de dumping será menor, debido a que el dumping sólo aparecerá cuando el precio de exportación descienda más que el doméstico, lo cual no es el escenario más factible en el contexto de una recesión local, si el país es tomador de precios.

Así, al analizar en qué forma el nivel de actividad se relaciona con la aplicación de medidas AD, podríamos decir que si bien la relación es inversa, bien sea que ésta se observe en el país importador o exportador (menor nivel de actividad, mayor cantidad de medidas AD), su intensidad estará también asociada a decisiones de las autoridades investigadoras: la profundidad del análisis de causalidad y el utilizar VNBV o VNBC, según la recesión se produzca en el país importador o exportador, respectivamente.

92 Las condiciones para determinar el Valor Normal se encuentran en el artículo 2 del Acuerdo, y en secciones posteriores se discutirá acerca de la necesidad de restringir estos criterios.

93 En la mayoría de las investigaciones el precio interno no es relevante y se utiliza el valor reconstruido (Kenneter. M. y Prusa, T., 2000, Pg. 5). Horlick, G. (1989, p.136) señala que el VNBC es la principal característica del AD en EE.UU. (cabe señalar que este último trabajo considera el Código Antidumping de la Ronda Tokio y no el Acuerdo Antidumping de la Ronda Uruguay).

Por otra parte, cómo afecta la variación del tipo de cambio a la posibilidad que se practique dumping es ambigua, puesto que este impacta en sentidos opuestos al VN y al precio de exportación; por lo tanto podría esperarse diversos resultados.

Ante una revaluación del tipo de cambio real en el país importador, las firmas exportadoras incrementan su competitividad –vía la reducción de costos en términos de la moneda del otro país–, por lo cual podrán seguir distintas estrategias en la fijación de precios, y de ellas se derivarán diversas consecuencias en cuanto a la posibilidad de que exista dumping y daño en el país importador⁹⁴. Así, una estrategia de mantener los precios de exportación en su propia moneda, le dará una ganancia de competitividad frente a las empresas del país importador, las que se enfrentarán a mayores volúmenes de importación y deberán descender sus precios, incrementando la posibilidad que se determine daño. Por el contrario, si la firma exportadora intenta incrementar su utilidad, podrá aumentar el precio en su propia moneda de forma mantener el precio en la moneda del país importador, descendiendo al mismo tiempo las posibilidades de una determinación positiva de daño y de dumping⁹⁵.

En este sentido, un punto interesante es que la aplicación de medidas AD no necesariamente lleva a morigerar las devaluaciones competitivas, debido a que a partir de éstas, si bien puede haber mayor posibilidad de ocasionar daño al país importador, debido a que el exportador aumenta su competitividad en la medida que el *pass trough* es incompleto; las posibles situaciones de dumping tienden a atemperarse (incluso el dumping podría dejar de existir en exportaciones en las cuales la discriminación inicial sea baja). Por lo tanto, las medidas

94 A los fines de simplificar la explicación suponemos que la revaluación del tipo de cambio real se produce a través de un incremento en el tipo de cambio nominal. A nuestros fines consideramos que una revaluación del país importador es equivalente a una devaluación del país importador.

95 La conducta de la firma exportadora ante variaciones en el tipo de cambio variará según si el dumping sea calculado VNBV o VNBC. En función de estos análisis la amenaza de la autoridad de utilizar costos reconstruidos genera un mayor “*chilling effect*”. (Blonigen, B. y Prussa, T., 2002, pg. 15)

antidumping no garantizan cubrir o compensar la falta de disciplinas contra devaluaciones competitivas⁹⁶.

El análisis de los determinantes macroeconómicos demuestra que puede existir dumping “técnico/ legal” y daño independientemente de las intenciones de las empresas involucradas, debido a que para éstas las condiciones macroeconómicas operan como factores exógenos.

2.2.2 El dumping a partir de la racionalidad microeconómica de maximizar beneficios

Es importante tener en cuenta que la conducta económica-racional y “no predatoria” de las empresas también puede ser un factor explicativo de la existencia del dumping, inclusive, en ausencia de fluctuaciones en las variables macroeconómicas, las exportaciones con dumping se pueden relacionar con prácticas ofensivas o defensivas de las firmas. En este contexto el dumping puede ser una de tantas estrategias de fijación de precios para lograr la maximización de los beneficios. Se puede demostrar fácilmente que un monopolista (o empresas operando en un mercado oligopólico) maximizará sus beneficios discriminando precios si está frente a mercados segmentados y con distinta elasticidad precio de la demanda. Esto llevado al contexto del comercio internacional, en donde la segmentación está dada por las barreras arancelarias –o de otro tipo–, implica que las empresas venden en sus mercados domésticos “protegidos” (con baja elasticidad de demanda) a un precio mayor que en el mercado internacional donde suelen ser tomadoras de precios (con alta elasticidad de demanda)⁹⁷.

96 Con respecto a la posibilidad de demandar a un país en la OMC por mantener un tipo de cambio artificialmente devaluado, en el contexto del conflicto entre EE.UU. y China, un especialista en OMC ha señalado que en el contexto del Art. 15 sería posible argumentar que la intervención en el mercado cambiario se trata de medidas que menoscaban las legítimas expectativas de los miembros derivadas de las concesiones arancelarias (Miranda, J. 2010).

97 En forma más simplificada, un comportamiento microeconómico y su extensión a modelos de competencia monopolística puede encontrarse en Krugman y Obstfeld (p.142 a 145) y en Darchuk.; y otros,(p. 5).

En este escenario, las empresas pueden realizar estrategias defensivas u ofensivas a partir de la discriminación de precios; por ejemplo exportar a costos marginales (o variables) y cubrir los costos totales (que incluyen los fijos para el total producido) con precios más altos en las ventas al mercado local. Esta estrategia será defensiva cuando en un contexto adverso, se busque minimizar pérdidas, pudiendo el citado mix de precios alcanzar las cantidades de ventas necesarias para acercarse al punto de equilibrio⁹⁸. Alternativamente, la exportación a costos marginales puede ser un modo para incursionar en nuevos mercados extranjeros, caso en el cual esta discriminación es una estrategia ofensiva.

Una situación particular considerando dos países, es el “dumping recíproco”, que a partir la lógica de la competencia entre empresas con cierto poder de mercado puede derivar en que ambas realicen exportaciones discriminando precios hacia el país vecino (Brander, J. 1981, Brander, J. y Krugman, P. 1982)⁹⁹. En este caso, desde una mirada ligada a la ortodoxia, la discriminación de precios entre mercados nacionales y extranjeros puede llevar a una mejora del bienestar, puesto que las firmas venden con márgenes que incluyen rentas monopólicas en sus respectivos mercados domésticos.

Si bien se ocasiona un “derroche” en materia de costos de transporte, éstos pueden ser compensados por el aumento de eficiencia, gracias a los efectos competitivos que genera la presencia de las importaciones.

2.2.3 La lógica sectorial de las rigideces en cantidades y los ciclos de precios

Algunas de las situaciones previamente planteadas suelen encontrarse superpuestas en las industrias de proceso –que elaboran mayoritariamente

98 El punto de equilibrio se determina cuando las cantidades vendidas permiten cubrir el total de los costos.

99 Es importante señalar, que en contraste con otras explicaciones, no se requiere que existan diferencias de tamaño de los mercados, en sus aranceles o en la envergadura de las firmas.

insumos-, con altos costos de parada y rigideces para variar las cantidades, y que en consecuencia, ajustan principalmente por precio^{100 101}.

En estos sectores, suelen existir economías de escala estáticas e internas a las firmas, por lo cual la eficiencia en la producción requiere alcanzar un umbral mínimo de capacidad, sus procesos son capital intensivos, lo que determinará una alta inversión inicial en activos fijos constituyendo una barrera a la entrada de competidores locales. Un elemento central en la competencia de estas industrias es el aumento de la capacidad instalada, de forma de desalentar proyectos de la competencia, y dado que generalmente los equipos implican saltos discretos y de magnitudes relevantes (cierta indivisibilidad del capital), los aumentos de oferta tienden a generar una “sobrecapacidad estructural” en estos mercados, y las empresas calculan obtener ganancias operando con cierto nivel de ociosidad.

En este tipo de industrias aparecen los característicos ciclos de precios, así en las fases de baja demanda se registran excesos de oferta –que superan la sobrecapacidad estructural– con descenso de los precios, y sus efectos suelen transmitirse a través de las ventas externas, lo cual en forma corriente, lleva a que se exporte a precios menores de los del mercado interno. Incluso, dadas las alternativas del VN del AAD, cuando la rentabilidad de la industria en las ventas al mercado interno no es “razonable” podrá utilizarse la metodología del VNBC, por lo cual podrá determinarse dumping aunque no exista discriminación de precios.

100 Como señala Tavares, A. (2001, p.21) el AD se utiliza mayormente en industrias maduras y son menos usados para enfrentar los desafíos de patrones competitivos creados por el progreso técnico. Aunque como se muestra en 1.6 la participación relativa de estas industrias ha tendido a disminuir cuando se compara los años 1995 a 2008 con 1980 a 1995. De todas formas en el período 1995 a 2008 la siderurgia y la industria química dan cuenta de más de la mitad de la actividad antidumping.

101 Existen productos finales cuya producción debe ser realizada en forma inmediata y directa con la producción del insumo, por lo cual también estarán sujetos a rigideces en los volúmenes de producción, aunque la posibilidad de variar los modelos y usos del bien final les permite atenuar los efectos de una reducción de la demanda. Esto es así en productos de vidrio, en productos cerámicos, en ciertos productos de fundición de hierro y en cierta medida en la producción de tubos sin costura.

A su vez, debido a que los márgenes de dumping (con o sin discriminación de precios) tenderán a incrementarse con los menores niveles de demanda mundial, lo que de por sí lleva a las industrias del sector a una mayor vulnerabilidad, se incrementan las posibilidades que en los países importadores se determine daño a la industria local, lo cual explica la proliferación del AD en este tipo de industrias en las fases descendentes del ciclo¹⁰². Sin duda, dado que como fuera señalado se trata de empresas de gran tamaño, y por lo cual altamente concentradas, su peso individual y su poder de coordinación para *el lobby* es alto, por lo tanto sin duda influyen elementos de economía política en la utilización del AD. Este tema se retoma al analizar las diferentes razones para explicar la necesidad de medidas AD.

2.2.4 La discriminación con motivos predatorios

En el contexto de rivalidad entre empresas localizadas en distintos países, cuando al menos una de ellas tiene poder de mercado, se inscribe el dumping predatorio. Esta práctica consiste en que una firma exporte con dumping -posibilitado por la protección arancelaria que evita el arbitraje de precios-, y de ese modo deteriore la situación del productor del país importador hasta su quiebra, y finalmente al monopolizar ambos mercados podría subir el precio incrementando sus beneficios y así recuperar el costo de su “estrategia predatoria”¹⁰³. En este caso, claramente aquello que inicialmente pareciera ser un aumento de bienestar en el país importador por una baja transitoria de precios, a mediano plazo se transforma en una pérdida para el conjunto de la sociedad por la aplicación de precios

102 Como muestra el trabajo de Miranda, J., Torres, R. y Ruiz, M. (1998, p. 17 y 18) esto se corrobora por la evidencia empírica para acero laminado en caliente, urea y pulpa de madera, entre los años 1987 y 1997. Este punto también es coincidente con lo que fuera explicado al analizar los determinantes macroeconómicos.

103 Una posibilidad con menor pérdida de recursos productivos es cuando la firma exportadora adquiere a la firma del país importador al momento que entra en dificultades económico-financieras graves.

de monopolio¹⁰⁴. Este es el caso por el que las medidas antidumping se justifican asimilándolas al marco de defensa de la competencia, pues la discriminación de precios, puede afectar el normal funcionamiento del mercado.

En términos generales, las probabilidades de éxito de las prácticas predatorias suelen ser muy bajas, lo cual se explica por los siguientes motivos:

- a) En el país exportador debería haber altas barreras a la entrada de nuevos productores, de lo contrario otras firmas podrían ingresar a dicho mercado al incrementarse los precios,
- b) el mercado del país importador debería estar relativamente aislado del alcance de importaciones de otros orígenes, (o de exportadores del mismo origen que no hicieron dumping)¹⁰⁵
- c) por último la tasa de interés para descontar los ingresos de futuros precios monopolícos para cubrir la pérdida de ingresos por ventas con dumping debería ser baja para que dicha equiparación se dé en un tiempo razonable¹⁰⁶.

104 La pérdida de bienestar no solo deviene, en el mejor de los casos, del costo de reasignación de recursos asignados correctamente; o en el peor, de la destrucción de factores que no se pueden reasignar (capital o trabajo específico); sino también de un empeoramiento de los términos de intercambio al incrementarse a futuro el precio de estas importaciones, *ceteris paribus* los otros precios de las transacciones internacionales de ese país.

105 En relación a este punto, cabe señalar que en los Acuerdos Regionales que constituyen Uniones Aduaneras o alcanzan compromisos más profundos, la existencia de un arancel externo común brindaría una mayor posibilidad a las empresas de un país de poder aislar el mercado de la competencia de nuevos oferentes. En sentido opuesto, estos Acuerdos Regionales cuentan con libre comercio intrazona, por lo cual para poder discriminar precios entre países se requerirá de otras barreras que segmenten los mercados -pudiendo provenir de regulaciones públicas o privadas- (Bertoni, 2006).

106 Este último supuesto implicaría que ambas empresas tengan un costo similar y que el efecto de los aranceles en el país exportador sea poco relevante, de otro modo la empresa exportadora podría dumper sin incurrir en pérdidas que deba recuperar. Respecto a este tema ver Marceau, G. (p.50), y sobre la experiencia de la UE en el análisis de prácticas predatorias y recupero de la inversión ver Miranda, J. (1996, p.280 y 281).

Cabe aclarar que en la mayoría de los casos que se colocan medidas AD, estos no contrarrestan maniobras predatorias, lo cual se desprende tanto de la baja probabilidad de intentarlo con éxito, como del hecho que demostrar que éstas han existido no es un requisito exigido en las disciplinas internacionales que regulan la materia.

2.2.5 La discriminación como resultado de la protección comercial

Si se hace abstracción del tipo de industria a analizar -morfología del mercado, sus economías de escala o incidencia de los costos fijos, etc- y de las condiciones macroeconómicas imperantes, podemos analizar como la posibilidad de dumping se relaciona con las políticas comerciales nacionales.

En primer lugar, en el análisis tradicional, la protección arancelaria se aplica a sectores que compiten con las importaciones (en términos teóricos su precio de autarquía sería superior al internacional), y ésta no es necesaria en los sectores exportadores (en donde los precios de autarquía se encontrarían por debajo del precio internacional). Este enfoque es tributario de las teorías relacionadas a las ventajas comparativas, en especial a la que se sustenta en la dotación de factores, pero como fuera señalado oportunamente, nuevas aproximaciones han explicado las razones por las que los países exportan e importan productos similares. Así, es lógico que un sector exportador tenga protección y esto le permitirá discriminar precios, vendiendo más caro en el mercado local que en el mercado externo¹⁰⁷.

Una excepción a lo señalado se observa en sectores atomizados y con alto coeficiente de exportación, en los cuales la competencia interna lleva a que los precios domésticos descieran y tiendan a igualarse con los precios de exportación, por lo que no se aprovecha en términos de precios internos la protección comercial. Por su parte, cuando

107 En el análisis tradicional vinculado a las ventajas comparativas, no tendría sentido que un sector que exporta esté protegido por aranceles, dado que por definición las importaciones serían inexistentes, con la excepción de productos estacionales o situaciones atípicas coyunturales.

a partir de impuestos a las ventas al exterior el precio interno es menor al de exportación se verifica un caso de dumping negativo¹⁰⁸.

Retornando al análisis tradicional, desde la incidencia de la política comercial el margen de dumping dependerá básicamente de la protección arancelaria que aplique el país del cual se exporta, dado que las empresas suelen tener cierta capacidad de formar precios, en su mercado interno y son tomadoras de precios en el mercado internacional^{109 110}. Esto es así, dado que el nivel de la protección arancelaria en el país exportador determina en qué proporción el precio al que las empresas venden en su mercado interno, es mayor al precio internacional al que suelen tener que exportar las firmas¹¹¹.

De este modo, la mayoría del comercio internacional de manufacturas –exceptuando probablemente el que se lleva a cabo con acceso preferencial recíproco– se realiza con un margen de dumping cercano

108 Si bien no está sancionado en el GATT, en el trabajo de la OMC (2009, pg. 126), se considera que cuando estas restricciones se colocan a las materias primas para favorecer a la industria aguas debajo de un país, genera una especie de competencia desleal, puesto que estos productos contarían con una especie de “subsidio regulatorio” que les permitiría ser más competitivos que las firmas radicadas en países que deben pagar sus insumos al precio internacional. A partir de la crisis alimentaria y el aumento de otras materias primas, en el año 2008, estos temas han ganado relevancia.

109 Así, si un sector posee una protección arancelaria del 20% las empresas que allí operen tendrán la posibilidad de vender en el mercado interno un 20% por sobre el precio internacional. Por lo tanto cuando realicen exportaciones estas serían a un precio de dumping, puesto que si quisiesen vender al mismo valor que cobran en el mercado interno quedarían fuera de competencia en el contexto internacional donde las firmas suelen ser precio aceptante.

110 Se considera que la protección del país importador es poco relevante respecto a la del país exportador; si la situación fuese inversa, las firmas estarían prácticamente obligadas a realizar dumping para poder competir en el mercado del otro país.

111 Se supone que no existe protección redundante (“agua en la tarifa”) y por lo tanto los productores locales pueden aprovechar plenamente la protección arancelaria –a fin de simplificar se considera que esta es la única protección–. La ecuación básica será: $P_d = P^* (1 + t)$, con P_d : precio doméstico, P^* : precio internacional, y t : arancel. Es interesante señalar que excepto que el arancel sólo cubra la ineficiencia de costos de los productores nacionales, existe algún grado de contradicción en el análisis tradicional. El suponer que ante aumentos del arancel no existirá agua en la tarifa implica aceptar que hay monopolios o acuerdos colusivos que permiten incrementar los precios, lo cual se aleja del supuesto de atomización constitutivo de la noción de competencia perfecta implícita en su modelo analítico.

a la protección del país exportador, por lo cual esta práctica formará parte del modo normal de operación de las empresas exportadoras. Desde este punto de vista, es lógico que esta práctica esté permitida y sólo sea sancionada cuando existe daño y causalidad, de lo contrario se estaría obstaculizando gran parte del comercio mundial.

Lo señalado en los párrafos anteriores nos lleva a abandonar la definición inicial, simplificada y dicotómica, en la que se asociaba al dumping exclusivamente con prácticas privadas y a la subvención con regulaciones estatales. En este caso la posibilidad de existencia del dumping y su magnitud está estrechamente vinculada a la regulación nacional que permite, mediante aranceles u otras barreras, la segmentación del mercado nacional respecto al internacional evitando así el arbitraje de precios; que es una de las condiciones necesarias para que las empresas realicen el dumping.

2.3 Las razones de la teoría económica para actuar contra el dumping

Hasta aquí, hemos pasado revista a las principales explicaciones relacionadas a la existencia de discriminación de precios en el mercado internacional, y solo en forma tangencial se ha hecho referencia a las implicancias o posibilidades de que sea sancionado con medidas correctivas en frontera por parte del país importador. En este apartado, nos centraremos en las explicaciones justifican que las prácticas de dumping en el comercio internacional deben ser sancionadas o al menos compensadas, de modo de evitar perjuicios a los productores del país importador.

2.3.1. La sanción del dumping predatorio

Como fuera mencionado, la aplicación del AD surge a principios del siglo pasado como una extensión al comercio internacional de las leyes de competencia utilizadas en los mercados nacionales, las cuales

condenan la discriminación de precios realizada con objetivos predatorios. La sanción de este tipo de dumping es compartida desde distintas miradas del pensamiento económico, dado que no hay duda que prácticas tendientes a lograr una mayor concentración deberían ser evitadas, excepto que existan justificaciones por aumento de eficiencia. De acuerdo a lo señalado por Irwin, D. (1998), para Keynes las medidas antidumping preventivas contra las prácticas predatorias es una de las cuatro excepciones legítimas para actuar contra el libre comercio.

Sancionar el dumping predatorio requiere en primer lugar comprobar que la empresa en el país exportador tiene poder de mercado, y adicionalmente si podría lograr mantenerlo en el país importador luego de que haya dejado de operar la industria local¹¹². En línea con esta argumentación, a los fines de determinarse si la empresa exportadora tiene una posición dominante, previamente es necesario delimitar el mercado relevante, y esta tarea se realiza en forma claramente distinta en defensa de la competencia y en una investigación AD. En efecto, en este último caso se tiende a acotar la definición de mercado a aquellos productos que comparten una serie de características “productos similares en términos del AAD”, mientras que en defensa de la competencia se ampliaría a todos aquellos bienes que presenten cierto grado de sustitución (una aproximación práctica es a partir de medir la elasticidad cruzada de precios).

Por lo tanto, si se aplicase el criterio de sanción, utilizado en defensa de la competencia estaríamos frente a una disciplina más estricta que la que se requiere para aplicar medidas en el marco del AAD, lo cual es consecuencia de que se debe evaluar el poder de mercado de la firma exportadora y que probablemente el análisis incluirá una mayor gama de productos.

112 Australia y Nueva Zelanda para aplicar medidas AD en su área de libre comercio analizan si se observan las condiciones de antedichas, y existe en cierto modo una forma extraterritorialidad de las leyes de competencia.

2.3.2 La corrección de una mala asignación de recursos derivada de la política comercial de otros países (señal de precios distorsionada permanente)

Cuando en la sección 2.2 al explicar la discriminación de precios como resultado de la protección comercial, se dejó en claro la vinculación entre dichas variables, aquí, analizaremos de qué modo la aplicación del AD puede contribuir a evitar posibles efectos adversos. Así, desde una perspectiva del SMC centrado en los países como actores relevantes, aquellos que mantengan aranceles muy altos y que por la cláusula NMF se hayan beneficiado de la rebaja tarifaria de otros países, se enfrentarán a una posibilidad cierta de ser afectados por medidas antidumping, lo cual constituiría una presión para que ellos otorguen cierta reciprocidad en el acceso a los mercados. Esto sería consecuencia de que, una empresa para evitar ser sancionada con medidas antidumping, deberá reducir el precio en su mercado interno hasta igualar el del mercado internacional, lo que implica que no estará aprovechando el margen de protección que le brinda el arancel, existiendo lo que se denomina “agua en la tarifa”, lo cual le permitiría al gobierno reducir los aranceles con un menor costo político¹¹³.

En este sentido, su inclusión en el GATT de 1947 era funcional al penalizar más a los países con aranceles altos, sin embargo en la actualidad con la importante baja de aranceles logradas en sucesivas Rondas de Negociación, el antidumping ya no tendría la citada articulación con el sistema multilateral¹¹⁴¹¹⁵. Sin embargo, dado que en términos generales en las manufacturas los PED tienen mayores aranceles que los PD, este mecanismo podría operar en algún modo contra los primeros (cabe recordar, como se analizó en el punto 1.6, son los principales afectados por las medidas AD).

113 En este análisis se supone que la protección es derivada del interés del productor nacional y no de objetivos fiscales.

114 Como fuera señalado, la motivación de la inclusión del AD en el GATT reflejaba la demanda de algunos países contratantes de poder seguir utilizando este instrumento que estaba contemplado en sus propias legislaciones nacionales.

115 La idea que este tipo de dumping tendería a desaparecer con la mayor interdependencia de los mercados mundiales también es señalada por Miranda J. (1996, p. 257)

A continuación analizamos cuáles serían las consideraciones a tener en cuenta cuando se evalúa al país exportador o al importador. Ambos análisis se realizan en el marco del modelo tradicional, que como fuera señalado se basa en las ventajas comparativas estáticas y la eficiencia en la asignación de los recursos, supuestos que si bien presentan severas limitaciones, consideramos que son útiles para abordar este punto. A su vez, en cuanto a los países importadores, se harán referencias a otras conclusiones que se obtendría a partir de marcos teóricos alternativos.

2.3.2.1 Países exportadores

Más allá de la mirada que presentamos sobre los países y su interacción en el SMC, podemos encontrar básicamente dos escenarios cuando una empresa puede fijar precios superiores al internacional en su propio mercado gracias a la protección y luego exportar a precio internacional. Por un lado que se trate de una empresa eficiente (puede operar vendiendo al precio internacional), y por otro de una firma que sus costos son superiores al precio internacional. En el primer caso, la empresa con sus ventas internas obtendrá una renta extraordinaria, pero no existirá una asignación ineficiente de recursos productivos -excepto por la distorsión del gasto de la sociedad en ese bien-, y las exportaciones realizadas con una ganancia normal reflejan su nivel de competitividad.

En el segundo caso, cuando los costos superan al precio internacional, la protección arancelaria funciona como una especie de subsidio de los consumidores a través del precio interno que ellos pagan, lo cual le permite que al exportar al precio internacional -que sería algo inferior a sus costos- obtenga un ingreso medio que la lleve operar en torno a su punto de equilibrio, pero con competitividad espuria¹¹⁶. En este escenario se verifica una mala asignación de recursos en dicho país dado que la producción local es mayor a aquella que podría realizarse en una situación de competitividad genuina (que

116 Respecto a esta idea de calificar negativamente a esta fuente de competitividad, ver Fajnzylber, E (1988) y Chudnovsky, D. y Porta, E (1990).

incluso podría ser nula). Así, vemos en qué situaciones el dumping podría empeorar la asignación de recursos en el país exportador y a nivel mundial, y en esos casos su sanción podría tender a corregir dichas ineficiencias.

2.3.2.2 Países importadores

Así como explicamos los problemas que podrían detectarse en el país exportador, ahora analizaremos en qué circunstancias el dumping puede tener un impacto negativo en la asignación de recursos mundiales, originada en el país importador. Con el fin de simplificar la explicación, supondremos que el país importador tiene arancel cero, por lo cual no presenta distorsiones en la asignación de sus recursos al tomar como señal a los precios relativos internacionales. En consecuencia, la posibilidad que el dumping distorsione la asignación de recursos del país importador, solo es posible si las exportaciones con dumping son realizadas a precios inferiores al valor internacional¹¹⁷.

En este caso la aplicación de una medida AD que reponga la señal del precio internacional en el mercado doméstico, implicará que la asignación de recursos se realizará en función del set de precios relativos correctos, y aumentaría la producción en el país importador, disminuirá la del país que exporta con dumping, y por ende mejorará la eficiencia a nivel internacional (Miranda, J. 1993 b). Por lo tanto, cuando como consecuencia del dumping el precio de las exportaciones es inferior al internacional, desde la visión ortodoxa se puede justificar el AD, y de este modo el caso de dumping predatorio no constituye su única justificación bajo este enfoque (ambas situaciones podrían estar presentes en un mismo caso).

Por último, dado que en el contexto internacional muy pocos países tienen arancel cero, el análisis es más complejo, y si se considera

117 En esta situación los problemas en la asignación eficiente de recursos también podrán encontrarse en el país exportador, correspondiendo a la explicación antedicha en el cual sus empresas tengan una competitividad espuria.

que la protección constituye una distorsión a la asignación óptima internacional, la aplicación de medidas antidumping podrá llevar a corregirla o empeorarla, lo cual dependerá tanto de los niveles de protección inicial como de los países involucrados, y la magnitud de las medidas AD¹¹⁸.

2.3.2.3 La mirada heterodoxa y la menor gravitación de la referencia al precio internacional

Como se señaló previamente, existen otras lecturas desde diversas visiones heterodoxas, y principalmente enfocadas desde el país importador. En primer lugar, al no convalidar que los precios internacionales son necesariamente la señal correcta para una política de desarrollo, éstos pasan a ser sólo una referencia parcial.

Así, si un sector productivo que se considera relevante en la estrategia de desarrollo es afectado fuertemente por importaciones, se evaluará la posibilidad de aplicar medidas antidumping y el precio internacional no sería el parámetro central para decidir acerca de la imposición de derechos antidumping¹¹⁹. Esto es así puesto que se interpreta que los precios relativos internacionales pueden diferir de aquel set de precios necesarios para sostener una estrategia de diversificación productiva y de desarrollo. Es claro que el foco está en el cambio de la estructura productiva hacia una mayor industrialización de los países en desarrollo, y no resulta relevante la discusión acerca de la asignación mundial de los recursos. Bekerman, M. y P. Sirlin (1994).

Estas visiones pueden ir desde las miradas estructuralistas y neo estructuralistas que alientan el desarrollo de ventajas comparativas

118 En un caso teórico extremo, suponiendo que el país puede incrementar sin problemas la colocación en el mercado internacional de los productos en los cuales tiene ventajas comparativas, y sin considerar costos de reasignación de la producción, el país importador podría beneficiarse de un dumping permanente vía la mejora de sus términos de intercambio. Esta situación es muy similar a la polémica declaración de Artana, D. en 1991 de que “el dumping es bueno para los consumidores”, citada en Natanson, J. (2005) .

119 Obviamente se prestará mayor atención si se trata de insumos que afectan la competitividad “aguas abajo” en la cadena de valor.

dinámicas (French Davis, 1990), hasta rupturas más radicales que interpretan que el comercio internacional se ordena a partir de ventajas absolutas ligadas a la innovación y la tecnología Reinert (1996) y Shaikh, A (2003), tal como se presentó en la sección 1.

2.3.3 Evitar las externalidades negativas de una recesión en el exterior (precios distorsionados en forma transitoria)

La presente explicación es la que ha dado originalmente el nombre de “dumping” a esta discriminación de precios, en el sentido que los productos sobrantes en un mercado deben derramarse a otros países, para lo cual requieren bajar los precios. La lógica de contrarrestar o sancionar esta práctica descansa en que aquel país que ha llevado adelante una mala política macroeconómica¹²⁰, y por lo tanto se enfrenta a una recesión, no debería “derramar” el costo de su ajuste en otros países, a través de discriminar precios en las exportaciones para intentar mantener su nivel de actividad y evitar el descenso de sus precios domésticos. En esta situación, los países que han llevado políticas macroeconómicas correctas tienen derecho a protegerse del “derrame” aplicando medidas AD contra el país que ha entrado en recesión.

Existen dos consideraciones a tener en cuenta, a fin de matizar esta línea argumental: uno es el tamaño relativo de los países y la otra es que una recesión no deviene necesariamente del mal manejo de la política económica en un determinado país. En efecto, una recesión puede derivarse de shocks externos o por efectos de contagio de crisis iniciadas en otros países.

En primer lugar cuando la recesión se verifica en países de tamaño relativamente menores, la capacidad de absorción del mercado internacional representada por los más grandes, puede ayudar a superar dichos episodios con un impacto moderado y distribuido entre

120 Tanto que ésta se entienda a partir de minimizar los desvíos respecto a la tasa de crecimiento de largo plazo -vista como exógena-, o que, por el contrario, se considere que la tasa de crecimiento es endógena y la política macroeconómica puede influir para acelerar el crecimiento.

varias economías¹²¹. En un escenario de reacción generalizada con medidas AD por parte de los países de mayor tamaño, la recesión persistirá por más tiempo en los países pequeños y ciertas ventajas de la interdependencia económica se perderían.

La situación inversa, una recesión en países grandes que derraman su producción a menores precios hacia los pequeños, excepto que sus efectos puedan ser distribuidos entre un alto número de ellos, tiende a dar mayor justificación a la aplicación de medidas antidumping. Incluso, bajo los requisitos del AAD su aplicación es más factible en la medida que es probable que los saldos exportables de un país grande generen daño en un país pequeño.

Por último, la causa de una recesión no se relaciona exclusivamente con el mal manejo de la política económica, y ésta puede ser el resultado de shocks externos (ya sean reales o financieros), los cuales son co-constitutivos de un sistema económico con alta interdependencia. En esta línea, cuando la causa de la recesión ha sido sistémica, es lógico que la solución también asuma ese carácter, aunque la masiva proliferación de medidas AD en este contexto podrían ser un escollo para alcanzarla, tendiendo a debilitar una de las ventajas de contar con un sistema económico más abierto e integrado.

En este sentido, perdura la memoria de las crisis del 30', la cual se agravó por la tendencia a la protección que dieron los países como respuesta, y recientemente Baldwin y Evenett (2008) han vinculado el aumento del 39% de las medidas antidumping en el primer

121 Si bien la primera impresión puede parecer que se trata de un juego de suma cero, dado que los puestos de trabajo que no se pierden en un país se perderán en otro, su distribución tiene implicancias relevantes. Así, un determinado número de empleos perdidos en una pequeña nación puede retraer la demanda agregada y profundizar la recesión, mientras que esto podría evitarse a partir de sostener dichos puestos a través de exportaciones diversificadas a varios países de mayor tamaño. El efecto es en éstos, atenuado, bien sea porque las empresas tienen capacidad de mantener su dotación a pesar de una leve merma en su producción, o bien porque la red social de un seguro de desempleo evitará una caída de la demanda agregada. Por lo tanto, según el sentido del derrame, puede obtenerse un juego de suma positiva, al evitar la profundización de la recesión del país menor, es más probable que el conjunto del sistema retorne al equilibrio inicial.

semestre del año 2008 con el comienzo de la crisis financiera, lo cual evidenciaría la posibilidad de una proliferación por la actuación colectiva.

2.3.4 Evitar tendencias a la concentración en fases bajas del ciclo en sectores productivos de proceso continuo

Asociado a la explicación de la discriminación de precios en sectores que producen insumos con rigideces para ajustar por cantidades, es central analizar cuál es la argumentación particular para aplicar medidas antidumping en cada caso. La relevancia empírica de estos sectores en la utilización de este instrumento, alrededor del 50% de las medidas entre 1995-2008, acrecienta el interés, a lo cual se suma el hecho que al tratarse de insumos estarán afectando a toda la cadena de valor.

En primer lugar, cabe señalar que el solo hecho de la presencia de ciclos de precios asociados a que en los momentos de reducción de la demanda tienda a existir dumping, de por sí, no brinda una clara justificación económica a la intervención en dichos mercados. En efecto, aunque a partir de la propagación de exportaciones con dumping se constante períodos de rentabilidad baja o negativa, podría no afectar la asignación eficiente de recursos en la estructura sectorial. De hecho, las plantas productivas existentes y las nuevas inversiones se realizan considerando la rentabilidad de mediano y largo plazo, que es el relevante cuando la infraestructura productiva se amortiza en un lapso de muchos años. En este sentido, las fases ascendentes del ciclo sectorial, podrían jugar un rol de compensación sobre la rentabilidad al permitir que, a pesar de los períodos de dumping y de resultados negativos, su nivel de largo plazo sea adecuado para mantener el crecimiento del sector. Por lo tanto, la sola caracterización del dumping vinculada a ciclos de precios no es un argumento suficiente para aplicar medidas de dumping.

Un argumento que podría llevar a intervenir en estos mercados, es si se considera que las variaciones coyunturales pueden ocasionar efectos adversos, tanto en la oferta como en la cadena de valor de un insumo, y por lo tanto, sea conveniente aplicar medidas AD en la fase de bajas de precios. Si bien utilizar el AD para estabilizarlos puede resultar un argumento razonable, caben dos observaciones. La primera es que así como se interviene en los momentos de fuertes reducciones de precios, también deberían aplicarse medidas en los períodos con una situación opuesta, pudiendo ser necesarias retenciones a la exportación¹²².

Cabe aclarar que las retenciones serán operativas si se trata de un país que es exportador neto de dicho producto, mientras que si se trata de un país que es importador neto, para desacoplar los precios domésticos de los internacionales se requerirán medidas de regulación interna y algún tipo de subvención a las importaciones¹²³. Así, el gobierno recaudaría con derechos AD cuando los precios internacionales son bajos y con esos fondos subsidiaría a las importaciones cuando sean altos, y los precios de los productores locales seguirían tendencialmente el precio de paridad de importaciones, el que resulta del valor internacional incrementado o disminuido por la intervención gubernamental, según corresponda la fase del ciclo¹²⁴.

122 Miranda (1996 b, pg.262), realiza el mismo razonamiento para justificar el AD, al señalar que si un gobierno coloca restricciones a las exportaciones en las fases ascendentes del ciclo, estableciendo un techo en los precios para morigerar los efectos inflacionarios en el mercado interno, entonces sería consistente aplicar AD en las fases de baja, estableciendo un piso en el precio, que permita así, un horizonte viable a lo largo de las fases del ciclo. El problema es cuando al aplicar sólo medidas comerciales en una de las fases se dan ajustes asimétricos.

123 Si el país se autoabastece de este producto solo harán falta medidas de regulación interna de precios.

124 A nivel teórico esto sería como la inversa de un fondo de compensación o de sostén de precios, que recaudaría en momentos de precios altos y desembolsa cuando los precios son bajos.

Es claro que la implementación de un sistema de este tipo está subordinada a que en términos del AAD corresponda aplicar medidas, y puede verse afectada por los problemas de fallas del gobierno o incluso enfrentar restricciones legales en cuanto al Acuerdo de subvenciones (en particular a la forma de utilizar los recursos públicos recaudados por el AD¹²⁵).

Otro aspecto relevante es que se debería poder distinguir en forma fehaciente cuando se está frente a movimientos de precios transitorios o permanentes (o al menos de mediano plazo). En este sentido, no permitir el cambio de precios internos cuando se producen modificaciones permanentes, conducirá a bloquear los cambios deseables en la asignación de recursos, ocasionando una distorsión, motivo por el cual el intento de estabilización tendrá consecuencias negativas¹²⁶. Incluso si se considera que lo expuesto está sesgado hacia la visión ortodoxa, cabe señalar que para un enfoque más heterodoxo, que bien podría respaldar el mecanismo de compensación antes aludido, no detectar un *shock* permanente podría llevar a serios problemas: ante un incremento de precios, aparecerá la necesidad permanente de subsidiar las importaciones, lo cual llevará a que a partir de un determinado momento el fondo compensador deba pasar a ser financiado por rentas generales, lo cual según el producto de que se trate podrá tener efectos adversos. Por su parte, ante una baja de precios, se podría tener efectos adversos en el salario real o la competitividad, según se trate de bienes finales o insumos, respectivamente.

En segundo lugar, cuando introducimos la posibilidad de heterogeneidad estructural en la configuración internacional del sector (tanto en el tamaño de las empresas como en los mercados nacionales), los

125 Con respecto a las subvenciones, como se explicó, estas podrían ser recurribles, y con respecto a la utilización de lo recaudado por el AD, más adelante se analiza la interpretación contraria de la OMC a la Enmienda *Byrd* de EE.UU., que consistía en una aplicación especial de los fondos recaudados por el AD a favor de los productores locales afectados.

126 Esto alude a un concepto general, aunque en ciertos bienes en particular, no es claramente aplicable. Así, en los alimentos, puede ser necesario arbitrar medidas a fin de converger en forma más lenta a los nuevos precios y/o, administrar subvenciones a los sectores vulnerables a fin de atenuar las consecuencias sociales.

efectos de los ciclos de precios pueden tener otras implicancias. Así, cuando en el sector coexisten empresas de diferente dimensión, y este atributo se relaciona con el tamaño de los mercados nacionales, ante fases decrecientes del ciclo que se prolonguen más allá de la media –sin llegar a constituir un cambio de precios permanente–, aquellas firmas con menor respaldo económico y financiero podrían necesitar que sus países apliquen derechos AD¹²⁷. En dicho escenario, en caso de no existir el AD puede ocurrir una especie de “predación involuntaria” cuando el ciclo de precios bajos se extiende más allá de lo normal. En efecto, las empresas más grandes gracias al mayor respaldo financiero –o la protección arancelaria en sus propios mercados– podrán seguir exportando con rentabilidad baja o negativa, mientras que esto, transcurrido un tiempo, no será posible para las empresas de menor tamaño. En consecuencia, se tendería a una mayor concentración de estos mercados, y las empresas sobrevivientes serían aquellas con mayor respaldo económico o que se ubican en mercados grandes y protegidos, sin ser necesariamente las más eficientes. En este sentido, la inexistencia del AD claramente podría tener consecuencias adversas tanto para ciertos países individuales como para la economía mundial en general.

En el análisis presentado coexisten dos particularidades: *commodities* sujetos a marcados ciclos de precios y heterogeneidad en el tamaño de los actores, aunque ninguno de ellos pueda considerarse empresas PyMES. En aquellos mercados en los cuales los productos son diferenciados o que al menos combinan una serie de *commodities*, y que la heterogeneidad del tamaño de los actores lleve a que compitan grandes empresas con otras medianas o pequeñas, podrían evidenciarse situaciones similares a las explicadas antes. En efecto, sin la necesidad que se realicen prácticas predatorias, en un contexto con excedentes de producción (ya sea por retracción general de la

127 Estas situaciones suelen ser más complejas cuando en la fase baja del ciclo comienzan a aplicarse diferentes intervenciones gubernamentales. Así en el caso del sector siderúrgico a nivel internacional ha presentado desde la aceptación de los precios internacionales como señal correcta, el resguardo con medidas de defensa comercial o el otorgamiento de ayudas al sector, que en ocasiones ya contaban con regímenes especiales.

demanda o porque esta se derivó rápidamente a productos sustitutos) la posibilidad de las empresas de mayor tamaño de liquidar stocks a menores precios, podría llevar a que las empresas medianas no pudieran competir y se daría una concentración en el sector, provocado el cierre de firmas eficientes, aunque vulnerables a las crisis por falta de respaldo financiero.

Por último, la aplicación de derechos antidumping a los insumos genera una serie de efectos negativos aguas abajo en la cadena de valor, ya que como señala Corden, W.M. (1971), éstas medidas siempre tienden a afectar las exportaciones de los bienes que utilizan dicha materia prima. En el extremo, como indican Hoekman y Leidy (1992), la afectación aguas abajo podría ser de tal magnitud que el desplazamiento por parte de las importaciones de productos elaborados termine generando una situación en la cual ambos sectores estén peor. Cabe señalar que esto dependerá de si las exportaciones con dumping ingresaban por debajo del precio internacional, y de la cuantía de la medida aplicada.

2.4 Las miradas al uso real del antidumping

En los puntos anteriores hemos presentado en primer lugar, una serie de motivaciones o explicaciones para entender por qué se verifica la discriminación de precios en el comercio internacional, y en segundo lugar, las razones por las cuales puede ser necesario o conveniente tomar medidas para contrarrestar el dumping. En las explicaciones o justificaciones teóricas se analizó básicamente la discriminación de precios frente a diversas situaciones de mercados, caracterizadas por diferentes contextos en el nivel de actividad y tipo de cambio de los países, diversidad de productos y modos en que ajustan los distintos mercados, supuestos sobre el comercio internacional y la asignación de recursos, etc. Tal como es señalado por dos especialistas en el tema, en las situaciones concretas de la instrumentación del AD entran en escena un amplio conjunto de conceptos

económicos: “el AD puede proveer ilustraciones de casi todos los conceptos económicos: captura de agencia, *rent-seeking*, *moral hazard*, selección adversa, protección contingente, competencia imperfecta, cartelización, costos de transacción, tarifa óptima, ventajas comparativas, integración regional y otros”. (Blonigen, B. y Prusa, T., 2001)

En los puntos siguientes presentamos aquellas interpretaciones respecto al uso del AD que consideramos más relevantes, comenzando por aquella que enfatiza en el modo de su implementación.

2.4.1 La implementación de las investigaciones antidumping como determinante de su performance

Al acercarnos a la visión que diversos autores tienen sobre cómo en la práctica se utiliza el AD, comienzan a introducirse otras dimensiones de análisis que van más allá del enfoque micro o macro económico. Así, se incorporan temas como la estructura institucional y la permeabilidad a intereses sectoriales, las preferencias en la orientación de los gobiernos hacia mayor o menor apertura, la interacción de los países en el contexto de sus conflictos comerciales, etc.

Las opiniones de los economistas van desde las posturas más radicalizadas, que señalan que la aplicación del antidumping carece de racionalidad económica, hasta aquellas que señalan su utilidad para facilitar la apertura económica en un mundo caracterizado por la fragmentación de las regulaciones sociales y económicas.

Entre los primeros, Guasch, L. y Rajapatirana, S., (1998 pg. 20) señalan que hay muy pocos argumentos económicos para la aplicación del AD, y a su vez, muchas deficiencias en su uso, desde su interpretación conceptual hasta las formas de realizar los cálculos. En el mismo sentido Montuschi, L. (1994) y Marceau, G. (1996 p.43) advierten que la mayoría de los economistas indican que las acciones AD son innecesarias y dañan el bienestar general. En Ikenson D. y Lindsey B. (2003) y en Blonigen, B. y Prusa, T. (2001) también se presenta al

AD como una fuente de distorsión del comercio y que sólo incrementa el proteccionismo, e incluso que esto ha sido facilitado por las actuales reglas de la OMC.

Sin embargo, una gran cantidad de expertos coinciden en que más allá de cuál sea la justificación más adecuada para el antidumping, el mayor problema está en su aplicación en el marco de los Acuerdos del GATT-OMC (incluyendo las versiones previas a la Ronda Uruguay). Es, en este último sentido, que Palmeter, P. (1996) lo considera como un proteccionismo “legal-administrativo”, puesto que se pueden cumplir los requisitos formales para aplicar medidas AD sin la necesidad de realizar un análisis económico consistente. Marceau, G. (p.44) destaca que en el impacto de las medidas antidumping, se enfatiza la distancia entre la racionalidad económica para su aplicación y su actual administración. En el mismo sentido, Miranda, J. (1996 b, p.285)-ex funcionario de CECOFI (México) y ex miembro de la División de reglas de la OMC- sostiene que el problema no es el AD en sí, sino su aplicación abusiva, y también Blonigen, B., (2003, p.1) destaca que aún si se pensara que el AD es necesario, el mayor problema es el modo de su implementación.

Por otra parte Torrent, R. (2003), un especialista en comercio y derecho internacional, y que durante muchos años se desempeñó en el servicio jurídico de la Comunidad Europea, insiste en el abuso en su aplicación. Apunta sobre los efectos disuasivos de la sola denuncia de dumping, y, agrega, que si ésta no es suficiente, el grado de discrecionalidad para el cálculo del dumping y la “imaginación” para determinar el daño a la industria local, lograrán justificar las medidas.

2.4.2 Instrumento de protección en sectores ineficientes y con poder de *lobby*

Como fuera señalado, una parte de la literatura referida al comercio internacional considera que es un instrumento que corrientemente se utiliza en forma proteccionista, sea bien en sectores con proble-

mas de competitividad o en aquellos que buscan obtener rentas. En esta línea, se considera que las únicas justificaciones para sancionar la discriminación de precios son: cuando ésta tiene un carácter predatorio o cuando las exportaciones se realizan por debajo del precio internacional. Debido a que para aplicar medidas en el marco del AAD, no hay requisitos tendientes a detectar la intención y/o posibilidad de predación, ni tampoco establecer alguna relación entre los precios de exportación y los internacionales. Desde esta perspectiva su utilización sería simplemente una forma alternativa de protección.

Esta lectura está implícita en algunas clasificaciones que tipifican al AD como una barrera al comercio, por ejemplo en informes de la OCDE, lo cual implica que no se le asigna una función correctora de distorsiones de precios. Un extremo de esta mirada lo representa Lindsey Brink (1999) del *Think-Tank* CATO INSTITUTE, que desde una marcada orientación pro-libre comercio, adjudica al AD exclusivamente un carácter proteccionista y que ha obtenido legitimación política.

Cabe señalar que en el contexto de la negociación multilateral el nivel de aranceles establecido por un país refleja, entre otros elementos, el balance de intereses entre productores que compiten con importaciones y, sectores con potencial exportador que bregan por una mayor apertura interna a fin de para obtener reciprocidad para colocar sus productos en el exterior (como se explicó en detalle en 1.1.3). En este contexto, debido a que el AD sirve para aplicar derechos superiores al nivel de aranceles consolidado, le permitiría a sectores con cierto *lobby* que compiten con importaciones, obtener una situación más favorable a la alcanzada en la negociación multilateral. Así, aquellos que requieren protección, pero carecen del liderazgo para forjar una coalición interna que justifique que “otros paguen” mediante pérdidas de acceso a mercados externos; tendrían gracias a su poder de *lobby*, una segunda oportunidad mediante el AD, dado que este instrumento no altera las concesiones realizadas por los países miembros. Un trabajo empírico realizado por Moore

y Zanardi (2008) a partir de lo sucedido en 29 países en desarrollo y siete países desarrollados entre 1991 y 2002, se observa un “efecto sustitución” puesto que donde se bajaron los aranceles luego se establecieron medidas antidumping (una interpretación más benevolente con el instrumento es el funcionamiento como válvula de escape que se analiza en el punto siguiente).

Esta mirada que se focaliza en el poder de *lobby*, puede ser una visión complementaria a la expuesta, respecto a los sectores con procesos productivos con fuerte rigideces en el ajuste de cantidades y con marcados ciclos de precios. En efecto, en estos sectores de grandes empresas productoras de insumos –en el uso del AD se destacan químicos y siderurgia– convergen ambas explicaciones, sin embargo creemos que la especificidad sectorial tiene validez al constatar que existen otras ramas productivas con grandes empresas y poder de *lobby*, que utilizan con poca intensidad este instrumento (minería, material de transporte, etc.).

En contraste a lo antedicho, del análisis empírico presentado en 1.6, se observa que no todos los países lo han utilizado en sectores en los cuales carecen de ventajas comparativas, lo que tiende a confirmar que aún sin la necesidad de tratarse de prácticas predatorias, pueden existir exportaciones a precios muy bajos que tienden a afectar a sectores productivos. Esto pone en tela de juicio que los precios a los que se realizan las transacciones internacionales siempre constituyan una señal correcta para la asignación de recursos, y sin la necesidad de hacer referencia a prácticas predatorias.

Sin embargo, intentar corregir señales de precios “incorrectas” con medidas antidumping conlleva el riesgo de incrementar el poder de mercado de los productores o que se alcancen acuerdos colusivos, sin la necesidad que se trate de industrias ineficientes, sino simplemente que intenten obtener rentas a partir de debilitar la competencia. En este orden de ideas, una aproximación que analiza las alternativas que se presentan para el exportador entre participar en la investiga-

ción o negociar un acuerdo es analizada por Prusa, T. (1992), quien analiza cómo las pruebas iniciales de los productores nacionales, y las consideraciones metodológicas y legales de las autoridades, pueden llevar a que el exportador realice una negociación informal y el solicitante retire su denuncia¹²⁸. Conclusiones similares obtienen Pierce R. (1999), Zanardi, M., (2000), Theuringer, M. y Weib, P. (2001), aunque estos autores enfatizan en el carácter colusivo de estos acuerdos y en el refuerzo del poder de mercado que permite a los productores. Un argumento en el mismo sentido es el observado por Finger, M. (2000), al señalar que en los EE.UU. ha sido usual utilizar la amenaza de medidas antidumping como instrumento para que las empresas extranjeras ofrezcan compromisos de restricciones voluntarias a la exportación. Prusa T. y D. Koley (2002) también demuestran que la interrelación de las restricciones voluntarias a la exportación y la amenaza de medidas antidumping calculadas sobre costos explican en gran medida el incremento de la protección desde 1970 en los EE.UU.

2.4.3 Válvula de escape para favorecer la apertura

Dejando de lado los casos en que se utiliza abusivamente –que no serían pocos–, se debe tener en cuenta que el AD también ha sido útil para las autoridades relacionadas a la política comercial que requieren contar con alternativas que les permitan graduar el impacto de la apertura, o poder encauzar las presiones sectoriales, o dar resguardo a sectores sensibles y/o estratégicos¹²⁹. En efecto, desde este punto de vista, la inclusión del AD en los Acuerdos del GATT, lejos de constituir una traba a la liberalización del comercio fue una de las piezas que lo hizo posible como co-constitutivo de los demás compromisos asumi-

128 Obviamente, al retirarse la denuncia los acuerdos presentados por los exportadores, que obviamente no se inscriben en los Compromisos de Precios previstos en el AAD, y pueden ser de carácter privado o previo a la Ronda Uruguay tener una cobertura gubernamental a través de las Restricciones Voluntarias a las Exportaciones.

129 Marceau, G. (1996; p.48) indica que ciertos autores señalan que el AD se utiliza para proteger industrias –que pudiendo llegar a ser menos eficientes– son estratégicas. (incluso seguridad alimentaria, o bienes industriales). Como contra argumento, se podría expandir el Art. XX del GATT y en el XXI podrían incluirse a algunos bienes no militares.

dos¹³⁰, y donde se articula la búsqueda de apoyos que deben obtener los gobiernos para contrarrestar los intereses opuestos a la apertura.

Como fuera señalado, los países asumen los compromisos de apertura de mercados presuponiendo una serie de escenarios futuros, vinculados a las principales variables de contexto, lo que no impide que se produzcan modificaciones relevantes a nivel de la macroeconomía de ciertos países (nivel de actividad y/o tipo de cambio), en las propias estructuras productivas y de apoyos políticos, entre otras, que requieran intervenciones puntuales en búsqueda de mayor protección. En este sentido, la amplitud o ambigüedad del AAD lejos de ser un problema, estaría al servicio de brindar grados de libertad a las autoridades de forma de poder administrar en casos puntuales la velocidad de la apertura comercial (Rodrik, D, 2007). En un estudio para la India realizado por Bown y Tovar (2008) –citado en OMC, 2009, p.164 – se hace referencia a que la necesidad de acudir en mayor medida al antidumping es la contracara que la liberalización resultó más ambiciosa de la que el país podía mantener. Claramente ésta, es una lectura opuesta a aquella que caracteriza que el antidumping es fruto de lobbies proteccionistas y le asignan exclusivamente una connotación negativa, más allá que ambas se basan en hechos similares.

Una advertencia sobre los riesgos de esta interpretación la provee Sapir, A. (2006) al señalar que si bien el AD puede servir como una válvula de escape para seguir profundizando la apertura, si este instrumento es capturado por intereses proteccionistas. Este riesgo parecería ser compartido por Kume, H. y Piani, G. (2005) quienes señalan: “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

130 Si bien ésta es la posición de EE.UU, tanto en la Ronda Uruguay como en la Ronda Doha, y éste sería uno de los usuarios que realiza un uso abusivo, también es sostenida por otros usuarios que hacen un uso moderado del instrumento.

relaciones más estrechas con los productores locales y que presenta mayor sensibilidad ante sus exigencias de protección.”¹³¹

Por su parte, Moore y Zanardi (2009) realizan un trabajo empírico a fin de testear la hipótesis de que el AD funciona como una válvula de escape que facilita la apertura comercial, para lo cual analizan una muestra de veintitrés PED entre 1988 y 2004. Su conclusión es que la posibilidad de aplicar medidas AD no conduce a una reducción de las presiones proteccionistas que permitiría una mayor liberalización, incluso en ciertos casos se observa el proceso inverso. En sentido opuesto, tal como se detalla en OMC (p. 164, 2009), un trabajo empírico realizado por Kucik y Reinhardt (2008) testea la hipótesis de las ventajas de la flexibilidad a partir de cuatro predicciones (referidas a la mayor liberalización al contar con instrumentos de protección contingente), y concluyen que su efecto es positivo¹³².

Reflexionando a un menor grado de abstracción del que lo hace la teoría económica, y reconociendo que la unidad de toma de decisiones es la empresa, es claro que ciertos precios atípicamente bajos, puede tener efectos adversos para el conjunto de la economía. En la práctica, el modo en que los recursos son asignados es a partir de evaluar las rentabilidades de proyectos alternativos de inversión, y un dato central para los mismos son los precios futuros. Por lo tanto, más allá de errores de predicción, cuando una empresa corre el riesgo de enfrentarse con precios que son claramente inferiores a un rango consistente con estructuras de costos competitivas, ello conlleva un

131 Tavares señala que el AD sería una válvula de escape (cínica) aunque logre apoyos a la política de apertura, y que para eso están las SV. Sin embargo, opina que los gobiernos prefieren usar el AD, debido a que son más fáciles de aplicar, no requieren compensación y no deben implantar o monitorear programas de reconversión industrial. Tavares, A. (2001, p.10)

132 Las predicciones son las siguientes: “un país que se adhiere al GATT/OMC tendrá más probabilidades de crear (y utilizar) un mecanismo antidumping nacional; un país con un mecanismo antidumping nacional tendrá más probabilidades de adherirse al GATT/OMC; la existencia en un país de un mecanismo antidumping hará que ese país acepte cuando se adhiere al GATT/OMC consolidaciones arancelarias más bajas que si no existiera ese mecanismo; y la existencia en un país de un mecanismo antidumping hará que ese país mantenga después de su adhesión al GATT/OMC aranceles aplicados más bajos que si no existiera ese mecanismo.” (OMC, 2009 pg.164)

alto nivel de incertidumbre que puede provocar la suspensión de determinadas inversiones. En este contexto, la existencia del AD, en la medida que se aplique contra precios claramente bajos, tendría un efecto de dar cierta certidumbre a proyectos de inversión a mediano plazo, quedando en un segundo plano la crítica a su carácter proteccionista.

En línea con lo expresado en el párrafo anterior, Hartigan, J. y Vandenburg, H. (2010) explican la racionalidad de la existencia del AAD como un modelo cooperativo de compartir los riesgos de shocks adversos de costos que los países enfrentan al liberalizar sus economías. Es decir, los miembros comparten el riesgo de proteger un mercado doméstico y un mercado de exportación, y contar con la protección del AD también mejora ex ante el compromiso de liberalización de los países¹³³.

Obviamente los autores reconocen que mientras que una acción de AD es claramente menos cooperativa que el libre comercio, de todos modos se considera cooperativo cuando se realiza cumpliendo lo dispuesto en el acuerdo AAD, mientras que la solución no cooperativa sería un proteccionismo unilateral o indisciplinado¹³⁴.

2.4.4 El AD como “amortiguador” o forma de administrar diferencias estructurales permanentes

Una interpretación ampliamente difundida es la que ha dado el especialista en derecho internacional John Jackson, quien identifica al AD como la posibilidad de neutralizar las distorsiones del comercio, fruto de que los países interactúan en un “campo de juego desnivelado” (distintas regulaciones laborales, ambientales, impositivas, crediticias,

133 Los autores se basan en un modelo, incluyendo los equilibrios de mercado alcanzados en presencia y ausencias de una legislación AD multilateral.

134 Cabe señalar que los autores aclaran que la utilización del antidumping incumpliendo las normas no es un juego cooperativo, y como ejemplo señalan a los Estados Unidos por la *Byrd Amendment* y los cálculos de dumping con *zeroing*, aclarando que el hecho que en ambos casos fue demandado en la OMC.

etc.). Este autor señala que el AD actúa como una “interface o amortiguador” entre las diferentes regulaciones económicas y sociales de los países, y no necesariamente como un remedio contra conductas desleales (J. Jackson, 1997, p. 248 y 274)¹³⁵.

En este sentido, cabe recordar tal como se detalló en el punto 1.2, que los acuerdos del GATT se inscriben en un contexto de integración superficial, ocupándose casi exclusivamente de las barreras en frontera, coexistiendo países con una gran heterogeneidad de regulaciones internas (Lawrence, Bressand e Ito, 1996). Así, a medida que tras las sucesivas rondas de negociación, se fueron reduciendo los aranceles en los productos manufacturados al mismo tiempo que se redefinían los patrones de comercio, los cuales podían responder a ventajas comparativas genuinas o a aquellas que Fajnzylber, F. (1988) denominó espurias, y que se relacionan con bajos salarios o regulaciones ambientales laxas. Tal como señala Kahler, M. (1993) un mundo más interdependiente y con menores aranceles, comenzó a requerir nuevas formas para administrar las tensiones comerciales que se derivaban de la “diversidad nacional” reflejada en la asimetría de las regulaciones de cada país. Estos elementos nos permiten interpretar el incremento de las acciones antidumping por parte de los países desarrollados desde principios de los años '80.

Por lo tanto, en esta visión se enfatiza la capacidad del AD para “compensar” una amplia gama de situaciones que desnivelan el campo de juego, y dada la inexistencia de mecanismos de negociación multilateral para poder corregirlas en su fuente (país de origen), el instrumento se torna una defensa frente a importaciones “desleales en un sentido amplio”. Así desde esta interpretación el AD es un instrumento que contribuye a la liberalización del comercio, dado que la misma se realiza en un marco de integración superficial.

135 Esta interpretación de Jackson parecería ser ingenua respecto a los abusos en su aplicación. En este sentido es interesante citar Messerlin, P. (p. 36) que sostiene que incluso aquellos que señalan que el AD puede ser útil para nivelar el campo de juego o para dar tiempo a ajustar a las firmas que compiten con importaciones, se han dado cuenta que estas medidas no cumplen estos objetivos y que tienen efectos perversos.

Respecto a la nivelación del campo de juego, la idea suele tener un alto grado de ambigüedad, sin dejar aclarado ni la cobertura de temas a que se refiere ni el grado de uniformidad que sería deseable alcanzar. Algunos autores se centran en la necesidad de reforzar las regulaciones internacionales a fin de evitar el “dumping social y ambiental”, lo cual es analizado con mucha cautela por parte de los PED, dado que a partir de dichos conceptos podría erigirse en los PD un nuevo proteccionismo que afecte sus exportaciones. En este orden de ideas y en referencia a la Cláusula Social del GATT, Menéndez, J. (1996) señala: “No cabe duda de que la «cláusula social» no es, en absoluto, una exigencia de EEUU y de la UE, que responda a una repentina sensibilidad social de las potencias hegemónicas en defensa de los derechos laborales y del nivel de vida de los asalariados de los PVD-Países en vía de Desarrollo-. En realidad, ello se debe a una estrategia de proteccionismo encubierto mediante sanciones comerciales que compensen las concesiones de la Ronda Uruguay en términos de rebajas arancelarias y de paulatina supresión de subvenciones agrícolas”. Una mirada similar han tenido la mayoría de los PED. En la Conferencia Ministerial de Singapur los PED rechazaron analizar la incorporación al GATT de normas que relacionen al comercio con condiciones laborales (Makuc, A., 1998). Sin embargo, desde los mismos PED se señala que no existe evidencia que las regulaciones ambientales necesariamente tengan un carácter proteccionista (Cuello, F., 2003).

La preocupación por estos temas también es recurrente de parte de la comunidad empresarial de algunos países de desarrollo intermedio, quienes señalan que se debería contar con similares precios de los insumos no transables (mano de obra, energía, resto de infraestructura, etc.) y de ese modo competir por productividad y tecnología, en ausencia de distorsiones. En relación a estas ideas, Khaler (1993) advierte al respecto que llevar al extremo la idea de nivelar el campo de juego podría justamente destruir la causa o fuente del comercio internacional, que en muchos casos deviene de las diferencias entre los países, como puede ser la diferencia salarial relacionada a la dotación relativa de factores.

Cabe aclarar que esta visión del comercio internacional, que se deriva de la ventaja comparativa ligada a la abundancia relativa de los factores, explica sólo una parte de los flujos actuales del intercambio mundial (inter-sectorial), ganando importancia el comercio entre países con escasa diferencia en su dotación factorial y que intercambian bienes similares (intra-sectorial). Más allá que como fuera señalado desde la década de 1980 comenzaron a formularse modelos para explicar este tipo de comercio, en el marco de las denominadas nuevas teorías del comercio internacional, lo cierto es que por afuera de ellos, también cobró relevancia el enfoque neoschumpeteriano. Tal como se explicó en la 1ª sección, este enfoque se centra en las ventajas absolutas derivadas del rol de la innovación, y en este contexto, la desnivelación del campo de juego no se deriva de una asimetría regulatoria de menores estándares, sino que ella podría devenir de la competencia entre Sistemas Nacionales de Innovación (López, A. 2005), o en sentido más amplio, de la envergadura y calidad de las políticas activas realizadas por los Estados (Chang, H. J. 2009).

En este contexto, si la asimetría proviene de políticas activas del país exportador, podría analizarse si las mismas tipifican como subvenciones, y de ser así, se deberían aplicar medidas compensatorias. Por otra parte, la aplicación de medidas AD también puede ser vista como uno de los tantos instrumentos de la política industrial, tal como queda claro en el *Trade Policy Review* de 1990 de la ex CE, donde se identifica al AD como un “instrumento elástico de política industrial” (Marceau, G. 1996; p.49). En este sentido, disponer o no de una burocracia eficiente para aplicar este instrumento, podría considerarse como un elemento que tiene cierta incidencia en la nivelación del campo de juego.

2.4.5 Represalia y guerra de medidas antidumping

En la medida que se considere que el AD tiene escasa racionalidad económica, y permite cierta manipulación o abusos por parte de los gobiernos, el resultado lógico sería observar una guerra comer-

cial mediante la aplicación de este instrumento. Éstas bien podrían obedecer a conflictos entre diversos sectores o a una lógica de política gubernamental, o si fuese entre un mismo sector, podrían estar relacionadas al comportamiento del dumping recíproco que se explicó previamente.

Sin embargo, tal como se analizó en 1.6, el índice de conflictividad bilateral de las medidas AD es relativamente bajo para el período 1995-2008, y más bien refleja que los países aplican estas medidas a quienes son sus principales proveedores. En principio, esto reflejaría simplemente que a mayores flujos comerciales, mayor la probabilidad de que existan sectores afectados y soliciten investigaciones antidumping.

Un trabajo de Prusa, T. y Skeath, S. (2002), sostiene que las represalias es uno de los motivos por los cuales los países utilizan las medidas antidumping, lo cual implicaría una especie de reciprocidad si se entiende que la aplicación de estas medidas llevan a incumplir los compromisos previos de una mayor liberalización. Una aproximación interesante es la realizada por Zanardi, M., Vandenbussche, H., (2008), que al analizar las demoras en la adopción de las legislaciones antidumping por parte de los países (o incluso el lega entre esta y su efectiva utilización) está motivada por una reacción a haber sido afectados por medidas antidumping. De este modo, la proliferación de la adopción legislaciones antidumping nacionales se explicaría por la amenaza de tomar represalias con el mismo instrumento por el cual un país ha sido afectado¹³⁶.

Anteriormente se explicó los elementos centrales del modelo de dumping recíproco, y este podría brindar una explicación a la existencia de reciprocidad en las medidas antidumping (ente países para un mismo sector), sin necesidad de ser caracterizado como una represalia comercial. Al respecto, Anderson et al. (1995) analiza esta situación bajo la perspectiva del dilema del prisionero, señalando que

136 En este orden de ideas los países en desarrollo que más rápidamente activaron sus procedimientos antidumping serían aquellos que en el pasado han sido afectados por los usuarios tradicionales (EE.UU., Europa, Canadá y Australia).

el país que utiliza la legislación antidumping en principio reduce su bienestar al incrementar los precios del producto importado mientras que el otro país lo mejora puesto que el exportador debería reducir el precio interno para no cometer dumping¹³⁷. Puesto que esta situación la enfrentará cualquiera sea el país que adopte una legislación antidumping, cuando ambos países la adoptan mejorará simultáneamente el bienestar de ambos, puesto que asegurarían que finalice la discriminación de precios (cabe aclarar que suponen que esto se opera con reducciones del precio interno y no con incrementos del precio de exportación). Por lo tanto, de este modo encontramos otra explicación para la adopción de legislaciones antidumping que no descansa en las represalias sino en una solución cooperativa en la cual ambos países están mejor la prevenir los efectos adversos de la discriminación de precios (esto es los mayores precios en cada uno de los mercados domésticos)¹³⁸.

2.5 La implementación del AD: participación de los actores privados, rol de autoridades de aplicación y las implicancias de su orientación

Es claro que las críticas a la utilización del AD provienen de un amplio espectro de argumentos, desde aquellos más teóricos, relativos a priorizar el libre comercio y que no encuentran razones para sancionar la discriminación internacional de precios, hasta otros que aun acordando en su necesidad, evalúan que en su implementación se producen abusos y excesos que llevan a que en términos generales, se lo considere como un instrumento con mayores costos que beneficios. El título del trabajo de Prussa y Bolonigen (2002) “El

137 Cabe señalar que este modelo supone que la aplicación de una medida antidumping no lleva a que la empresa afectada no incremente sus precios de exportación, aunque en la práctica esto dependerá del tipo de medida aplicada (ad-valorem, derecho específico o una medida variable con un FOB mínimo) y de la estrategia del exportador respecto a dicho mercado.

138 Cabe notar que el análisis microeconómico es opuesto al que presentamos en el punto 2.4.3, en el cual Hartigan, J. y Vandebussche, H. (2009) veían al AAD como una solución cooperativa, focalizando en los costos que implica para un país enfrentar shocks de costos.

costo del antidumping: el diablo está en los detalles” –traducción propia– sintetiza claramente esta postura, y nos interesa profundizar en dicha dirección.

Las autoridades en la administración del AD, requieren de información de los agentes privados a fin de determinar si corresponde la imposición de medidas, tras evaluar las conductas de los exportadores en términos de precios y las consecuencias sobre los productores del país importador. Debido a que esta información corresponde a agentes privados con intereses contrapuestos, cada grupo tendrá incentivos a dar información sesgada en beneficio propio y que no se considere la de su oponente. Así, tanto la posibilidad que de la autoridad para que cada parte pueda brindar su información y el modo en que ésta sea tratada, será un tema clave para el resultado de los procedimientos AD; por lo tanto incidirá en la probabilidad de arribar a determinaciones que carezcan de razonabilidad económica¹³⁹.

Por lo tanto, será central para nuestro análisis el modo en que se lleven adelante las investigaciones, y más allá que puedan ser relevantes las particularidades de cada país –en cuanto a sus objetivos de política y sus instituciones–, se torna central analizar con mayor detalle las obligaciones que el AAD impone a las autoridades y cómo estas últimas inciden en facilitar o dificultar la participación para los distintos actores privados involucrados. En este mismo sentido Finger, M, y Nogues, J. (p. 16 2005) al señalar el objetivo de un estudio de los instrumentos de defensa comercial en América Latina señalan: “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.”

139 Esto está en línea con la preocupación señalada por varios autores que encuentran razones económicas para la aplicación de medidas que neutralicen la discriminación de precios, pero que consideran que su implementación práctica es abusiva y arbitraria (lo cual termina arrojando más costos que beneficios).

En síntesis, analizaremos en el punto 3.5.1 con cierto detalle, y combinando los requisitos sustantivos con los de procedimiento, cómo interactúan las obligaciones que recaen en las autoridades nacionales con el modo en que participan los actores involucrados en estas investigaciones. Esto nos permitirá aclarar ciertos puntos que son centrales tanto para entender el instrumento desde la lógica multilateral y desde la economía política nacional.

2.5.1 La implementación de las disciplinas del AAD

2.5.1.1. La definición del universo de productos a investigar¹⁴⁰

En primer lugar una investigación antidumping requiere la definición del producto sobre la cual ésta se basará, que en la práctica puede incluir un grupo de bienes que se agrupan bajo alguna denominación que los contenga. Es importante señalar que esta definición del producto importado, carece de alguna regla en particular en el AAD, y según el sector de que se trate y el modo de implementación de los países, puede tener un carácter restrictivo (comprender a una fracción menor a una posición arancelaria de la nomenclatura) o una aproximación amplia, incluyendo varias posiciones arancelarias.

A partir del producto importado que se investiga, se determinan dos conceptos que se denominan “producto similar”. Uno de ellos corresponde al producto similar en el país exportador y será utilizado para la determinación del dumping. El segundo, el producto similar nacional en el país importador, permitirá identificar a los productos del mismo, quienes conformarán la rama de producción nacional sobre la cual se realiza el análisis de daño. De este modo, la definición del producto investigado, o producto importado objeto de solicitud, constituye la piedra angular de una investigación.

140 Este punto se basa en un artículo de Bertoni, R. “Producto investigado, producto similar y rama de la producción nacional”, de próxima publicación por parte de la DECOM (Brasil) en un libro que recopila algunas ponencias realizadas en un Seminario Internacional por su 15° Aniversario.

Es importante señalar que al mismo tiempo que la definición de producto similar es un elemento central de la investigación, son escasos los lineamientos del AAD en este punto, señalando que debería ser un producto idéntico, y cuando este no exista, se debe considerar otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a la del producto investigado (Es lo sustancial de la definición de producto similar del Art. 2.6 del AAD).

Por otra parte, la definición de “producto similar” también se incluye en otros artículos del GATT, y es interesante comprobar la amplitud que se le ha reconocido al término en el contexto de controversias en el ámbito de la OMC:

“El concepto de ‘similaridad’ es relativo y evoca la imagen de un acordeón. El acordeón de ‘similaridad’ se extiende y se contrae en diferentes lugares a medida que se aplican las distintas disposiciones del Acuerdo sobre la OMC. La anchura del acordeón en cualquiera de esos lugares debe determinarse mediante la disposición concreta en la que se encuentra el término “similar”, así como por el contexto y las circunstancias existentes en cualquier caso dado al que sea aplicable la disposición. ...”¹⁴¹

Por lo tanto si la determinación del producto importado o investigado carece de directrices en el AAD y la de producto similar tiene un importante margen de amplitud, esto indica que el juego de intereses entre las diversas partes interesadas y la capacidad de las Autoridades para elegir aquella opción más acorde, será un punto clave en todas las investigaciones. A modo de entender sus implicancias, analizaremos brevemente, qué lugar ocupan en la determinación de dumping y de daño.

El producto similar en el país exportador es el producto idéntico al producto importado objeto de solicitud que fabrican las empresas exportadoras y que destinan a su mercado interno, o de ser el caso,

141 N.1.3.1.2 Japón — Bebidas alcohólicas II, páginas 25-26. (WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R).

a terceros mercados exportadores. En esta definición, la expresión “idéntico” del texto de producto similar del AAD puede tener sentido, dado que al ser bienes que provienen de una misma empresa pueden cumplir con este atributo, aunque obviamente no se encuentra restringido a esta posibilidad, pudiendo también incluir productos similares.

Recordemos que esta definición del producto similar en el país exportador es la utilizada a fin de recabar la prueba de Valor Normal para la determinación del dumping. Dado que la exactitud de la comparación de precios, es un punto crítico del procedimiento, las autoridades del país importador podrán establecer categorías en función de los atributos que considere relevantes y, a partir de las mismas, analizar la existencia de discriminación de precios, para luego arribar a un margen de dumping único para el producto investigado.

A estos fines, el análisis podrá ser más preciso en la medida que los exportadores brinden información detallada para los diversos modelos/ categorías /variedades, especificando los atributos y parámetros que inciden sobre los precios, de forma que los datos puedan ser analizados y verificados. Por su parte, esta información cobra especial relevancia cuando por diversos motivos existen diferencias entre los productos vendidos en el mercado interno del país exportador (o incluso a un tercer mercado) y los que se destinan al país que realiza la investigación, dado que en dichos casos, se requerirá realizar ajustes técnicos para lograr una comparación equitativa entre los valores normales y los precios de exportación.

La definición del producto similar nacional, si bien se enmarca en los conceptos de “idéntico o de característica parecidas”, en términos generales, se lleva a cabo a partir de este último, debido a que al tratarse de productos realizados por empresas de diferentes países, es muy poco probable que sean idénticos. Más allá que el AAD no brinda ninguna guía para la evaluación de la similitud, varios gobiernos analizan un conjunto de atributos, siendo generalmente utilizados los siguientes:

- I)** los materiales y las características físicas, técnicas y químicas del producto;
- II)** el proceso de producción;
- III)** usos y sustituibilidad;
- IV)** canales de comercialización;
- V)** el rango de precios abarcado

Debido a que no existe ninguna ponderación a priori de atributos, será en cada caso particular en donde se deberá llegar a aquella definición que otorgue sentido económico a la investigación. Este análisis requiere una comprensión del mercado bajo análisis, a fin de poder determinar las variables (o atributos del producto) más relevantes. Cabe señalar que adicionalmente a delimitar el producto similar nacional, éste puede requerir ser segmentado, para lo que hay líneas orientativas: la sustitución por el lado de la oferta y por el lado de la demanda; la primera es más acorde para delimitar una “rama de producción” y la segunda, para delimitar un mercado. Una vez que se ha definido el producto similar nacional, se debe pasar a delimitar el universo sobre el cual se determinará el daño, que en términos del AAD es la “rama de producción nacional”.

En el Art.4 del AAD, la expresión “rama de producción nacional” se entenderá en el sentido de abarcar el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos cuya producción conjunta, constituyan una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos. Esta definición requiere tanto un análisis cuantitativo como cualitativo.

En el aspecto cuantitativo, la definición incluye dos alternativas: pueden ser la totalidad de los productores nacionales, o una proporción importante de los mismos. Si bien el concepto de proporción

importante no está definido en el AAD, la autoridad tiende a interpretar que en aquellas ramas de producción que no están atomizadas, se debería alcanzar una proporción cercana o superior al 50%¹⁴².

En el plano cualitativo, se debe establecer quiénes son los productores del producto similar nacional. En la mayoría de los casos, es sencillo, y no existen dudas sobre quiénes son efectivamente las empresas que producen el bien bajo análisis. Sin embargo, hay al menos dos situaciones en donde podría haber más de una interpretación.

En primer lugar, cuando se trata de la elaboración de productos primarios. En este sentido, existen antecedentes en el Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC (tanto grupos especiales como del Órgano de Apelación) en los cuales, para productos de base agropecuaria se determinó que cuando el producto similar nacionales uno manufacturado, los productores del mismo son exclusivamente los que procesan la materia prima y obtienen el bien en condiciones semejantes al producto importado, y no quienes realizan la producción primaria. Así, en el caso de Carne de Cordero¹⁴³, se señaló que los productores de cordero en pie no constituyen la rama de producción nacional, y que esta está integrada sólo por los frigoríficos que procesan dicha materia prima¹⁴⁴.

Según cuál sea el nivel de integración vertical de los establecimientos que manufacturan las materias primas, podría arribarse a situaciones menos claras y, en dichos casos, constatarse que la rama de producción incluya implícitamente a la producción primaria. Por lo

142 Existen antecedentes en el ámbito de la solución de controversias que, sin establecer explícitamente el concepto de “rama atomizada” han señalado que proporciones algo menores al 50% pueden constituir una proporción importante. En este sentido, podrían existir ciertas condiciones, diferentes al grado de atomización, que lleven a considerar que participaciones inferiores al 50% pueden constituir una proporción importante.

143 Controversia contra una salvaguardia Art. XIX aplicada por EE.UU. y que llegó a instancias del Órgano de Apelación, y sus dictámenes fueron aprobados y constan en: WT/DS177/AB/R y WT/DS178/AB/R.

144 Si bien este es un caso de Salvaguardias, estos aspectos de la determinación de quiénes son los productores no presentan diferencias respecto a un caso de dumping.

tanto, estará en manos de las autoridades del país importador, evaluar la organización de la producción, la morfología de los mercados y la estructura de propiedad a fin de realizar una determinación con sentido económico y ponderar el riesgo implícito, según los antecedentes legales vigentes en la OMC.

En segundo lugar, cuando un determinado producto manufacturado es fabricado a partir de diferentes niveles de integración en cuanto a los procesos productivos, puede existir más de una interpretación¹⁴⁵. En presencia de un grupo de empresas que obtiene el producto similar nacional con una alta integración de procesos productivos y otro grupo, que lo hace mediante un ensamble o a partir de pequeñas transformaciones utilizando partes o insumos importados, podrían encontrarse realidades muy diferentes según el nivel de agregación que se considere en el análisis. En efecto, si los grupos mencionados, de alta y baja integración productiva, presentan una evolución diferenciada en sus indicadores económicos, podrá arribarse a distintas determinaciones de daño según se considere que ambos grupos, integran la rama de producción nacional, o que ésta se limita únicamente a aquellas empresas con mayor procesamiento local¹⁴⁶.

Por su parte, el AAD en su Art. 4.1 (i) permite excluir de la rama de producción nacional a aquellas empresas que son importadoras del producto investigado, o que están vinculadas con los importadores o exportadores de dicho producto. Este punto es relevante debido

145 Incluso, en un caso extremo y en ausencia de otros productores, podría llegar a considerarse que constituye la rama de producción nacional una firma que realiza sólo ciertas actividades (diseño, comercialización, o poseer patentes o cierto *know how*) y tome el riesgo empresario, en la medida que los procesos productivos que se subcontraten sea con empresas localizadas en el país. Esto requeriría información de los distintos componentes de esta red productiva.

146 Si los fabricantes que están más integrados son los que exhiben claramente la situación de daño, entonces es probable que ellos pretendan ser considerados como los únicos productores, y por lo tanto representarían al total de la rama de producción nacional. En este caso quedará a criterio de la Autoridad si es razonable diferenciar entre ambos tipos de empresas y considerar sólo a un grupo de ellos como productores, o si por el contrario todas las empresas con independencia de su grado de integración constituyen la rama de producción nacional.

a que tiende a evitar situaciones en que productores con intereses vinculados a las importaciones investigadas –en sentido amplio–, tengan capacidad de bloquear el inicio de una investigación o distorsionar el análisis económico de la misma. Así, puede haber un grupo de empresas que abastezcan al mercado en forma dual, produciendo e importando, y por lo tanto se opongan a un procedimiento antidumping, y si su participación en la producción es importante, estas empresas podrán tener una capacidad de bloqueo en la etapa inicial de una investigación. En consecuencia, las empresas cuya actividad está acotada a la producción del producto similar nacional y se sientan afectadas por las importaciones con presunto dumping, no tendrían la posibilidad de utilizar este instrumento en su defensa. En este sentido, las autoridades del país importador evaluarán las implicancias que en cada caso tenga realizar la citada exclusión.

Si bien a modo de mayor claridad se presentó una especie de jerarquía o secuencia estricta entre producto investigado, producto similar (en el país exportador y nacional), y rama de producción, en la práctica, existe una interdependencia más compleja entre estos conceptos, y tanto las partes interesadas como las autoridades tendrán en vista las interacciones entre ambos. Si bien los productores nacionales peticionantes son quienes definen el producto objeto de solicitud, las autoridades podrán incidir sobre esta, del mismo modo que serán las responsables del resto de las definiciones relacionadas, las cuales en muchos casos pueden ser los elementos claves para el resultado de una investigación y la efectividad de las medidas aplicadas.

2.5.1.2 La determinación de daño

Tal como fuera señalado, la imposición de medidas antidumping requiere además de la existencia de dumping, que se constate daño a la industria nacional, determinación ésta que no se corresponde a una fórmula o algoritmo en particular, sino que es una determinación cualitativa a partir de variables cuantitativas. En cuanto a, los requisitos del Acuerdo Antidumping (AAD) permiten cumplir con

un estándar mínimo (umbral de las obligaciones legales del Acuerdo) no garantizan que se realice un razonamiento económico sólidamente fundando. En otras palabras, se puede alcanzar una determinación de daño compatible con el AAD, sin que necesariamente se realice una investigación económica con un mínimo grado de profundidad. Finger, M. (2000) señala que cumplir con los requisitos del AAD, incluida la determinación de daño, no garantiza que se tomen medidas coincidentes con el interés general.

Recuadro N° 2.1:

Aspectos metodológicos de la determinación de daño: entre la complejidad y la discrecionalidad.

Si bien en el Art. 3 del AAD establece un conjunto de reglas para realizar una determinación de daño, incluso en su Art. 3.4 se especifican 14 variables a analizar, su definición conceptual y medición pueden tener disímiles interpretaciones. En primer lugar, muchas variables involucran implícitamente, diversos conceptos, por ejemplo la producción puede o no incluir la destinada al autoconsumo por las empresas¹⁴⁷. En el mismo sentido, determinar qué empresas revisten el carácter de productores, cuando hay fabricantes con distinto grado de integración, es un tema muy subjetivo, y así decisiones metodológicas pueden llevar a conclusiones radicalmente diferentes (este punto se analizó la evaluar cómo se define la rama de producción nacional).

Entre otros aspectos, los criterios sobre la asignación de costos fijos o amortizaciones podrán influir en la rentabilidad observada del producto en cuestión (y en caso de ser una pequeña proporción de la empresa y por lo tanto los balances, podrían dar una visión distorsionada). No menos compleja resulta la

147 Los Estados Unidos para definir respecto a cómo considerar el autoconsumo, utilizan un test en donde analizan entre otros atributos, en qué proporción los productos fabricados aguas abajo del autoconsumo, terminan compitiendo con productos que utilizan como insumo a los productos objeto de dumping.

medición de la capacidad instalada, excepto cuando hay cuellos de botella de fácil identificación y cuantificación, dado que los niveles máximos de capacidad técnica pueden incluir cierto grado de obsolescencia, y no necesariamente en su totalidad sería operable, aún restaurando las condiciones de competencia leal en el mercado. Por último, en ciertos casos que incluyen una gama de productos diferenciados y con distinto valor unitario, la unidad de medida que se utilice (unidades, m², m³, cantidad, Kg., Kilowatts, etc.) puede tener un impacto sobre la evolución de las variables, ya sea por cambios de mix en la industria local o porque éste es distinto al de las importaciones investigadas. Éstos son sólo algunos ejemplos que remarcan que en ciertos casos la metodología utilizada para cuantificar cada variable, podrá ser un punto definitorio para la determinación de daño, y así se amplían los márgenes de discrecionalidad de las autoridades.

Por su parte, más allá de los indicadores y detalles de los requisitos que tenga el AAD, el hecho que el daño se mida sobre la rama de producción nacional que compite con las importaciones y no sobre la economía como un todo, es visualizado por autores que pertenecen a distintas escuelas, como un problema intrínseco que sesgará los resultados a favor de la producción nacional (Stiglitz, J. 2006 y Finger M. 2000), señalando este último que es como jugar un partido y solo hay público de una tribuna. Incluso, como fuera indicado previamente, cuando se compara este análisis con el de defensa de la competencia, se enfatiza que al buscar el correcto funcionamiento del mercado -que maximiza en principio los excedentes del conjunto de la sociedad-, sería más indicado que priorizar el interés de los productores como lo hace el AAD¹⁴⁸ (Messerlin, P. 1995).

148 El AAD, si bien requiere la existencia de daño a la producción permite que las autoridades evalúen el interés público antes de aplicar una medida, incluso en ciertas legislaciones como la de la Unión Europea esto es obligatorio mientras que en otras como la de Brasil y la Argentina es una opción a nivel ministerial.

Recordemos que para determinar daño se necesita información referida la rama de producción nacional, y ésta debe ser brindada por los productores domésticos, y si éstos tienen dificultades en suministrarla, la investigación concluirá sin medidas antidumping, y el instrumento falla por déficit o subutilización¹⁴⁹. Una información complementaria para determinar el daño, es la que pueden presentar los importadores, básicamente para identificar las condiciones de competencia entre los productos nacionales y los importados, y el impacto de estos últimos sobre la rama de producción nacional¹⁵⁰. En ambos casos, los productores y los importadores, se trata de empresas localizadas en el mismo país de la autoridad investigadora, lo cual tiende a facilitar considerablemente el ejercicio del derecho de defensa (representación jurídica, idioma, conocimiento del procedimiento administrativo, legalizaciones consulares, plazos máximos para presentar pruebas, etc.).

Es importante señalar la paradoja que si bien la discriminación de precios es una práctica privada, y en consecuencia los márgenes de dumping se calculan por empresa, la determinación de daño se realiza por origen investigado, lo que implica considerar el “impacto medio” de todos los exportadores, más allá de que algunos puedan tener estrategias más agresivas y haber captado más mercado.

149 En dicha circunstancia podría existir daño, pero sin poder demostrarse, y no se aplican medidas aunque en teoría la rama de producción sufría perjuicio. En el extremo, el haber demorado en presentar la solicitud –o las autoridades en realizar la apertura de la investigación– podría haber conducido a que se profundice el daño, y por ese mismo motivo, una industria local formada por PyMES no habiendo logrado presentar la información solicitada.

150 Si bien los exportadores no tendrán información propia sobre el mercado interno del país importador, legalmente tienen los mismos derechos que las otras partes para presentar argumentos de daño. Sin embargo, su mayor incentivo es a realizar la defensa respecto a que no hacen dumping, ya que cuando realizan una defensa respecto al daño, en caso de tener éxito el resultado será favorable también a otros exportadores, lo que plantea el problema de *free-riders*, y cada uno esperaría que el gasto lo realice otro exportador. Una situación en la que tendrá incentivos a argumentar acerca de la determinación de daño, es si reconoce que es uno de los exportadores que más dumping realiza y por lo tanto de aplicarse medidas sería el más perjudicado.

Así, si para un determinado origen hay un exportador dominante, con precios menores a otro participante del mismo origen, la determinación de daño –en la medida que ambos hagan dumping– no puede excluir a éste último, aunque los efectos de su accionar sean casi irrelevantes en el mercado¹⁵¹.

Sin embargo, cuando las empresas investigadas pertenecen a distintos orígenes, sus efectos no necesariamente se deberán evaluar en forma conjunta. Al respecto, la autoridad investigadora tiene la opción, si se cumplen ciertos requisitos, de analizar en forma acumulativa el daño ocasionado por las exportaciones de distintos orígenes. Así, recordando que la práctica del dumping es privada, existe una asimetría respecto a la situación de los diversos exportadores, en función de están localizados en los mismos o distintos países (siempre que sean orígenes investigados). En efecto, para los exportadores de un mismo país siempre se realizará una determinación de daño conjunta, mientras que si las empresas corresponde a distintos orígenes, existe la posibilidad que el daño se haga por cada país por separado (ésto cuando las autoridades no utilizan la cláusula de acumulación que permite el AAD). Incluso podría darse la paradoja que una autoridad decida no acumular orígenes, y los efectos de una misma empresa transnacional que abastece desde dos países diferentes no se analicen en forma conjunta, aunque sí se lo haga para cada una de sus filiales con otros exportadores independientes, cuando compartan el país de origen. Es claro que el supuesto implícito en el AAD es que pese a tratarse de una práctica privada, existen determinantes nacionales que la condicionan.

Por último, la relación de causalidad entre el daño y el dumping exige no sólo encontrar un vínculo genuino entre ambos, sino que se debería separar y distinguir el efecto de otras causas distintas a las impor-

151 La mayor posibilidad de que una empresa que hace dumping y sin provocar daño no sea sancionada es que los productores nacionales en su solicitud, sólo incluyan a ciertas empresas del país involucrado en la investigación y, siempre y cuando las pruebas de dumping se refieran exclusivamente a dichos exportadores. La otra posibilidad es que las autoridades calculen márgenes de daño individuales por exportador y, para algunos de ellos sea positivo (esto podría ocurrir con productos diferenciados para un exportador que se ubica en una gama superior a la media de los productores nacionales).

taciones con dumping. Realizar un análisis consistente para poder cumplir con dicho estándar escapa a las posibilidades prácticas de casi todas las autoridades nacionales, más allá de la capacidad técnica que tengan. El problema principal, suponiendo que utilizamos un modelo econométrico que nadie objete legalmente, a pesar que contenga supuestos no verificados, es que en este tipo de investigaciones no se suele contar con toda la información necesaria. Por ejemplo se requerirían precios de todos los productos sustitutos y las elasticidades cruzadas, la elasticidad ingreso de dicho producto e información sobre el comportamiento de todos los agentes del mercado (incluidos importadores y exportadores no incluidos en la investigación)¹⁵².

Recuadro N° 2.2.:

Determinación de daño y asignación de recursos.

Una particularidad de este instrumento es que en la determinación de daño no se requiere un análisis sobre si el desplazamiento de los productores nacionales en su mercado doméstico, está relacionado con un problema estructural de competitividad, más allá que una interpretación estricta de la causalidad podría incorporar estas preocupaciones¹⁵³. Si los cálculos de dumping son exactos, y el requisito de causalidad requiriese estrictamente que se analice el daño ocasionado por el dumping en las importaciones, en vez de simplemente las importaciones con dumping, esto llevaría a que sectores que tienen un problema estructural de competitividad probablemente obtendrían una determinación adversa. Sin embargo, dado que el cálculo dumping actúa como tope de la medida a aplicar, cuando éste esté sobreestimado, permitirá que

152 Cabe recordar que por el nivel de especificación de los productos, en muchos casos no se cuenta con estadísticas oficiales ni de precios ni de cantidades, e incluso la información disponible de los despachos aduaneros no llega al nivel de detalle que permite identificarlos.

153 En torno a este tema, en un contexto en el cual se busque una mayor apertura comercial y la especialización productiva sólo en sectores con competitividad internacional, la aplicación del AD podría inhibir la reconversión de ciertas ramas, en la medida que una parte sustancial de la competencia extranjera se realice con ciertos niveles de dumping. Una mirada en esta línea, se manifiesta en implementación del AD en la Argentina a mediados de los años '90. (Barcat, e. y Nogués, J. 2005 a)

un sector que no es competitivo pueda obtener el nivel de protección que necesita para seguir operando, y por lo tanto lo señalado por parte de la literatura que es un instrumento utilizado por sectores ineficientes, es un fenómeno posible¹⁵⁴.

En relación a la posible reasignación de recursos cabe la pregunta acerca de si los precios, para los cuales se determinó dumping, significaban una distorsión permanente (que gravita sobre diversas economías dado el tamaño del país y/o las empresas exportadoras) o es una situación transitoria. En el primero de los casos, surge la incógnita si sería conveniente reasignar los recursos productivos y aprovechar la mejora en los términos de intercambio, lo que dependerá entre otras cosas del nivel de especificidad de los factores utilizados y la posibilidad efectiva que otros sectores los incorporen^{155 156}.

2.5.1.3 La determinación de dumping

En este punto analizaremos la centralidad de contar con información correcta y precisa del exportador, y las alternativas de la autoridad para obtenerla o sustituirla por otros datos.

La apertura de una investigación se realiza con información brindada por el productor nacional solicitante, tanto para la determinación de daño como para la de dumping. En principio, las autoridades cono-

154 Sin embargo, en la medida que existan otros oferentes internacionales que no estén sujetos a medidas AD, es probable que se verifique un efecto de desvío de comercio, debilitando las posibilidades de mejora de la industria local e incluso podría empeorar el bienestar, o al menos tener efectos desfavorables en la balanza comercial.

155 El tema de los cambios permanentes y transitorios también fue discutido al evaluar la posibilidad de utilizar el AD como forma de estabilizar los precios en mercados cíclicos.

156 En términos teóricos, el abordaje de los costos de reasignación hace referencia a si el modelo aplicable es el modelo neoclásico general (del cual el de dotación de factores es el más difundido) o el de factores específicos. En caso de ser éste último, las limitaciones en la reasignación de factores implicará que siempre se apliquen medidas AD.

cen el valor FOB de las exportaciones, aunque cuando esta no está claramente disponible, según la metodología que apliquen, las autoridades podrían actuar por exceso o por déficit en la determinación del dumping^{157 158}. Con respecto al valor normal, los peticionantes deberán presentar pruebas relativas al precio al que venden las empresas exportadoras en su mercado interno (Horlick G., Shea E., 1995).

Una vez abierta la investigación, la carga de la prueba recae sobre los exportadores, y para éstos lograr que la totalidad de su información sea efectivamente considerada (incluyendo ajustes técnicos, comerciales, etc.), conlleva un esfuerzo considerable que dichas empresas evaluarán en función de un análisis costo/beneficio. Cabe señalar que existen diversos motivos por los cuales la información presentada por el exportador podría no ser tomada en cuenta, o ser considerada sólo parcialmente. Al respecto, cabe recordar que las diversas alternativas para el cálculo del valor normal requieren de *tests* o pruebas para lo cual puede ser necesario brindar información adicional. Por este motivo, puede haber casos de inexistencia de defensa o de defensa inefectiva de los exportadores. Por su parte, en el extremo, si el exportador no participa en la investigación el dumping se calculará con la “mejor información disponible”, según lo estipulado en el Anexo al Art. 6 del AAD.

157 Las autoridades tendrán con certeza el valor FOB de exportación del producto investigado, cuando éste se corresponda con una o varias posiciones arancelarias, o, en el caso que el producto investigado esté incluido en un subconjunto de las mercaderías ingresadas por una determinada posición arancelaria, sólo si a partir de la información individual de los despachos la mercancía en cuestión esté claramente identificada. Cuando esto no es posible, para obtener la información del valor de exportación, será necesario que los peticionantes presenten información adicional a fin de poder obtener con precisión el precio de exportación del producto investigado. En esta instancia considerar que la mejor información disponible es la que corresponde al conjunto de la posición arancelaria podría llevar a decidir por exceso o por déficit, en la determinación del dumping, lo que respectivamente dependerá de si el resto de los productos involucrados en la posición arancelaria tienen precios inferiores o superiores al valor normal.

158 Cuando se trata de transacciones entre firmas relacionadas, el valor FOB puede no ser el precio relevante para el cálculo de dumping, y por lo tanto, según como actúe la autoridad frente a esta situación en la etapa previa a la apertura, el instrumento podría fallar por déficit.

Economías que no operan en condiciones de mercado **(Non market economy)**

Para los orígenes en los cuales la economía no opera en condiciones de mercado, el AAD permite que el valor normal para el cálculo del dumping se obtenga a partir de las ventas al mercado interno de un país sustituto o también denominado tercer mercado.

Una primera exploración al tema puede ser analizar en qué medida el AAD o la práctica de las autoridades nacionales, llevan a elegir un tercer mercado adecuado a fin que su valor normal se aproxime al precio que debería regir en el país exportador, si su economía fuese de mercado. Claramente nos encontramos frente a una tarea con grandes dificultades, y éstas se incrementan mientras mayor son las áreas o sectores del país en cuestión que no se encuentran sujetos al mercado y, por lo tanto, mayores las distorsiones de la estructura de la economía bajo análisis.

En parte o la totalidad del período analizado varios países -miembros y no miembros de la OMC- han sido considerados como *non-market economy* - tratamiento que no ha sido homogéneo por parte de todos los miembros de la OMC que les aplicaron medidas-, aunque es China la nación que en forma sistemática, casi unánime y permanente, ha recibido este tratamiento¹⁵⁹. El ingreso de China a la OMC en el año 2001 no implicó un reconocimiento automático de economía de mercado en relación a las disciplinas del AAD, lo cual quedó a criterio de la evaluación de cada país, debiendo notificar

159 Los criterios para determinar si una economía es plenamente de mercado son muy bastos, tanto por definir los indicadores a evaluar como para definir el umbral que deben superar para ser economías de mercado. Incluso previo a que exista una reglamentación al respecto, en el caso de la Argentina la consultora FIEL, a pedido de un importador, presentó un informe señalando que Rusia en el año 1999 era una economía de mercado, y las autoridades no lo convalidaron (caso de laminado de acero en caliente). Una situación paradójica se presentó en una investigación contra China realizada por la Argentina, en dónde dos filiales de una misma prestigiosa consultora internacional, a pedido de clientes con diferentes intereses, emitieron informes opuestos sobre si China era o no, una economía de mercado en el ámbito de la producción de glifosato.

la metodología a utilizar. Algunos, básicamente del área de mayor influencia de China, le han reconocido el carácter de economía de mercado, aunque la amplia mayoría de los usuarios del AD aún la consideran *non-market economy*, calculando así el valor normal para China en terceros mercados.

Ahora bien, el criterio para la elección de un tercer país ha variado de acuerdo a cada Autoridad Nacional, e incluso dentro de ella para diversos productos (aún de un mismo sector de actividad), o para un mismo producto en diversos momentos. Esto es así debido a tres motivos:

- a) en primer lugar conceptualmente no es fácil identificar los criterios para elegir un país sustituto (ya señalamos que era una tarea con pocas chances de éxito),
- b) en segundo lugar, y más allá de que se podría consensuar algún listado indicativo de variables a considerar, el AAD no contiene ningún tipo de lineamientos,
- c) en tercer lugar, como esta información la debe brindar el solicitante (la empresa que se ve afectada por el dumping), y la capacidad de elegir “el sustituto adecuado” dependerá de la envergadura de dicha empresa o cámara y la facilidad con la cual se puedan obtener precios de dicho producto, esto implica de por sí una fuente de variabilidad¹⁶⁰.

Cabe señalar que el país sustituto o sucedáneo no necesariamente permanece inalterado desde la solicitud hasta el final de la investigación. Éste puede estar sujeto a discusión como parte misma de la investigación, y dependerá de las autoridades, si presentan una serie de criterios prioritarios para la selección, el plazo que habilitan para

160 Por estos motivos las autoridades nacionales podrán tener cierta amplitud en aceptar el país sustituto en la solicitud, ya que si fuesen muy estrictas en cuanto a determinados criterios, podrían inhibir la posibilidad de presentar un caso.

concluir el tema y la calidad de las pruebas que exigirán en caso de cambiar el país sucedáneo.

Es importante señalar que podrán existir distintos incentivos entre diversas empresas extranjeras en torno a facilitar los datos del valor unitario de sus ventas en su mercado interno, a fin que se consideren como valores normales para aplicar derechos AD contra China. Incluso se observa la particularidad que serán los importadores, los que posiblemente intenten facilitar esos datos para la determinación de dumping, lo que en un caso de economía de mercado corresponde exclusivamente al exportador. Paradójicamente, ante la situación de una *non market economy* los incentivos para la defensa están alineados a los costos resultantes de una medida, puesto que si continúa el flujo de comercio luego de la imposición de un derecho antidumping, son los importadores quienes terminan pagándolo. Obviamente, en lo que respecta a la disminución del volumen comercializado, es el exportador el que sufre el impacto, puesto que el importador generalmente puede acceder a otras fuentes de abastecimiento.

Más allá de la elección del país sustituto, existen diversas metodologías para considerar el valor normal en el tercer país. Por una parte, se podría aplicar a dichas ventas al mercado interno los criterios o test generales del AAD, a fin de establecer si pueden ser consideradas como “valor normal” o se debe elegir algunas de las alternativas a saber: ventas a un tercer mercado o reconstrucción de costos (tal como se explicó en 1.5.2). Ésto requerirá que la empresa de dicho tercer país esté dispuesta a una serie de test, lo que solo ocurrirá si tienen claros incentivos que China sea sancionada en el país que realiza la investigación. Otra alternativa es suponer de antemano que dichas ventas al mercado interno de un tercer mercado cumplen los test para ser consideradas como valor normal, lo que, paradójicamente conduce a que cuando un importador presenta dichas pruebas la determinación de dumping se torna menos exigente que para una economía de mercado.

Los EE.UU. si bien utilizan una alternativa que es más compleja y aparenta ser más precisa, un simple análisis económico evidencia que probablemente implique una mayor distorsión. En efecto, los EE.UU. enfatizan en que en una *non market economy* la distorsión es sobre los precios, tanto de los insumos como de los factores de la producción. De este modo, toman como base las cantidades que intervienen de cada insumo o factor en la estructura de costos de la *non market economy*, y luego, a dichas cantidades les aplican los precios de los factores e insumos del tercer país sucedáneo, más una ganancia normal. De esa forma calculan cuál sería el valor normal si se operara en condiciones de mercado.

Más allá que de un punto de vista legal puede parecer una metodología razonable, desde el análisis económico es claramente erróneo, debido a que las cantidades de factores e insumos que se utilizan en una función de producción no son independientes de sus precios. Ésto sería solo así en una supuesta función de producción con nula sustitución, tanto entre capital y trabajo, como entre insumos. Intuitivamente, si uno analiza la estructura de costos de un determinado bien en China, es probable que dado el bajo valor relativo de su fuerza de trabajo, la técnica utilizada tendrá un mayor componente de mano de obra que de capital, respecto a la que se elegiría en un país con mayores costos laborales. Por lo tanto, esta metodología tiende a distorsionar tanto o más que la alternativa de considerar directamente las ventas en el mercado interno del país sustituto.

En síntesis, es claro que de acuerdo al método utilizado por las autoridades, la determinación de dumping podrá discriminar contra productores nacionales o contra los exportadores, y es éstos últimos tienden a ser los más afectados una vez que se abrió una investigación.

2.5.1.4 Posibilidad de estudios comparativos entre la determinación del daño y el dumping

La determinación de daño es cualitativa e incluye una serie de indicadores, por lo que su evaluación en cuanto a la razonabilidad en términos económicos es difícil de realizar, tanto si se considera la información completa de un caso particular (podrían existir diversas interpretaciones sobre cómo se relaciona el comportamiento entre las variables), y más aún, si se pretende obtener conclusiones de carácter general para los principales países usuarios del instrumento. Por lo tanto, intentar hacer un estudio comparativo respecto a las determinaciones de daño para un conjunto de países, tendría de por sí un alto grado de subjetividad, el cual a su vez, aumenta al recordar que una determinación positiva puede corresponder tanto a la existencia de perjuicio presente (daño material) o una amenaza de daño.

Por el contrario, la información relativa al cálculo de dumping que intenta reflejar la discriminación de precios, se expresa cuantitativamente; corresponde a un algoritmo final único (más allá de las alternativas disponibles respecto a las variables que se incluyen), motivo por el cual pueden obtenerse conclusiones acerca de su razonabilidad económica, y se trata de información susceptible de ser comparada para diversos países usuarios.

2.5.1.5 Diversos modos de implementar una medida antidumping y su relación con el enfoque de la autoridad reguladora

Como se presentó en el punto 1.1.3, hay diversas orientaciones de política comercial que pueden fundarse en distintas motivaciones. Por su parte, existen alternativas en el AAD para elegir la magnitud de una medida, y el máximo a aplicar es el nivel de dumping calculado. Las opciones tendientes a la mayor protección, optarán por las medidas de mayor magnitud, mientras que los enfoques tendientes al *statu quo* optarán por las de menor impacto, (mantener el grado de apertura).

Sin embargo como se analizará, el rango de las opciones disponibles tendrá una serie de condicionamientos legales o políticos.

Más allá de la magnitud, también será relevante el tipo de medida (*ad-valorem*, derecho específico o un valor mínimo operando como un derecho variable), el nivel de desagregación (tanto por productos como por empresas) el plazo de vigencia y la fórmula para actualizar el cobro (prospectivo o retrospectivo).

Las medidas que son inferiores al AD pleno en términos generales estarían relacionadas a dos motivos o su combinación: interés público (impactos internos) o evitar efectos excesivamente adversos en el exportador (evitar represalias y buscar reciprocidad).

En cuanto a la relación entre estos conceptos y el AAD, generalmente se asocia el *lesser duty* (derecho inferior) a aplicar medidas menores al margen de dumping pleno, y el interés público o general como un extremo cuando se decide no aplicar medidas, a pesar de que se hayan cumplido los requisitos legales para hacerlo. Sin embargo, el interés general también puede utilizarse para graduar la medida, y por lo tanto según la estructura institucional de cada país y las competencias otorgadas a los niveles técnicos o políticos, se utilizará una u otra alternativa.

La diferencia central es que mientras la aplicación del *lesser duty* tiene como límite inferior, reparar el daño a la rama de la producción nacional ocasionado por el dumping, en el caso de considerar el interés público, podría cerrarse el caso sin la aplicación de medidas, aunque esto requerirá una adecuada fundamentación, dado que persistirá el perjuicio a los fabricantes nacionales¹⁶¹. (Vermulst, E. y Waer, P., 1991).

161 Si se aplica un margen de daño considerando como referencia al precio internacional, podría no estar eliminándose el daño a la industria, pero desde ciertas lecturas se considera que elimina el efecto perjudicial del dumping. Desde esta mirada, aplicar un derecho AD superior al precio internacional solo ocasionará desvío de comercio.

Respecto al interés público, puede ser entendido al menos desde dos enfoques: el del marco neoclásico de excedentes o, desde una mirada más amplia relativa a un interés nacional. Así, bajo los supuestos neoclásicos del bienestar de la sociedad, el análisis se centra en el resultado del cambio entre los excedentes de productores y consumidores, jugando un rol relevante el precio internacional y el nivel de la protección arancelaria (soslayando cualquier discusión sobre desempleo y costos de reasignación)¹⁶². Por otra parte, la idea de interés nacional incorpora entre otros aspectos la consideración que hay sectores estratégicos a partir de diversos motivos u otras externalidades, o motivaciones políticas que son obviadas por el análisis de excedentes. De todas formas, se requeriría algún tipo de metodología a fin de comparar diversas opciones de políticas, más allá de la complejidad de cuantificar y ponderar temas de diversa índole. De acuerdo a Kume, H. y Piani, G. (2005), la reforma necesaria en el más importante en el antidumping pasa por dejar de analizar exclusivamente el impacto de las importaciones en los productores e incorporar al interés económica nacional, que además de los peticionantes incluye los usuarios industriales y los consumidores.

2.5.1.6 Tipificación de ciertas metodologías de las autoridades

Si bien se ha expuesto la mecánica de una investigación antidumping con cierto nivel de detalle, a continuación presentamos una síntesis de aquellas prácticas que tendrían un impacto más generalizado en la investigación y, de mayor incidencia en su resultado, relacionando las mismas con el enfoque predominante de las autoridades del país importador. Cabe señalar que no existe una relación taxativa, y podrían encontrarse en un mismo país, combinaciones de prácticas asignadas a autoridades con distintos enfoques. La Tabla 2.1 intenta aproximarse a una especie de “tipo ideal” de las prácticas llevadas a cabo por las autoridades según cuál sean sus objetivos en la utilización de este instrumento. Al presentar la “función objetivo” de los gobiernos en

162 Como se verá más adelante, en el contexto del dumping puede existir cierta controversia a la consideración del precio internacional como el de referencia.

la política comercial, se presentó en forma dicotómica: tendiente a la protección (estratégica) vs. aperturista (*statu quo*), y a dichas categorías se asociaron aquellas prácticas del instrumento antidumping que se consideran más radicales. Debido a que entre estos extremos existen una serie de prácticas o metodologías, se tomó en cada caso, alguna de ellas como representativas de una posible situación intermedia.

Tabla 2.1
Síntesis de alternativas para realizar las determinaciones de producto, dumping, daño, causalidad y medida a aplicar.

	Protección o estratégica	Intermedio	Aperturista o statu quo
Definición de Producto Investigado	Amplia: que otorga un amplio margen de "tolerancia" en función de la solicitud de los productores	Intermedia: a partir de los productos ya importados, considerar los atributos genéricos	Estrecha: acotándola en forma estricta a los productos que fueron importados (no incluir partes y piezas)
Definición de Producto Similar	Simétrica al producto investigado y sin realizar una segmentación en sub-tipos	Se evalúan diferencias con el producto investigado y se analiza su posible segmentación	Se amplía el análisis a otros productos o bienes sustitutos, y se analiza su segmentación
Dumping: uso de la mejor información disponible para los datos de los exportadores. Criterio legal o económico.	Se imponen en exceso barreras legales, se solicita información más allá de lo relevante, y se otorgan plazos exigüos.	Se facilita la oportunidad de brindar información a todas las partes, sin que las autoridades tomen un rol activo de búsqueda de información.	Se facilita la oportunidad de brindar información a todas las partes, se solicita sólo lo necesario y relevante, las autoridades toman un rol activo de búsqueda de información.
Daño y causalidad	Se utilizan solo datos de los solicitantes o se trabaja con un nivel bajo de cobertura para la rama de producción nacional. Causalidad solo enfoque legal	Se exige alta proporción de productores para analizar el daño a la industria. Se analiza la causalidad en términos económicos con los datos lo presentados por todas las partes	Se exige alta proporción de productores para analizar el daño a la industria. Las autoridades toma un rol activo en analizar otras posibles causas y la competitividad de la industria tras la posible medida
Medida a aplicar	Margen de dumping pleno	Margen de daño sobre costos	Margen de daño con referencia a precio internacional o importaciones sin dumping
Interés Público	NO se analiza en ninguna instancia	Interés nacional en sentido amplio	Interés general a partir del análisis de excedentes (se privilegia al consumidor)

Fuente: Elaboración propia.

2.5.2 Análisis comparativo de las medidas antidumping con los impactos de la protección comercial

2.5.2.1 Diversas modalidades de las medidas antidumping

En primer lugar cabe recordar que los aranceles son una distorsión explícita de los precios de importación, y puede ser más o menos transparente de acuerdo a qué tipo de arancel decida instrumentarse, y su nivel depende de decisiones de política, aunque actualmente está limitado por el valor consolidado en la OMC. Por su parte, un derecho AD, si bien puede sobrepasar el valor del arancel consolidado, su valor máximo dependerá de las pruebas que se hayan presentado en la investigación.

Las medidas antidumping, a excepción de ciertos compromisos de precios que pueden involucrar cantidades, se aplican bajo la forma de aranceles. Por lo tanto presentaremos los distintos tipos de aranceles, señalando cual es su efecto general (NMF) y cuál, particularidad de su funcionamiento en el contexto del AD. Si bien se hará alguna referencia a su carácter discriminatorio, este aspecto profundizará en el punto siguiente.

Ad- valorem:

a.1 Aplicación *ad- valorem* en condiciones NMF:

El *ad-valorem* consiste en un porcentaje fijo sobre valor del bien importado, el cuál determinará la proporción en que el bien producido localmente podrá exceder al precio internacional.

Si utilizamos la siguiente notación:

p es el precio doméstico, p^* es el precio internacional
y t es el arancel *ad-valorem*

$$p = (1 + t) p^*$$

donde t es el porcentaje fijo del valor del bien importado

Esto implica que p es el precio máximo al cual se puede vender la producción nacional, ya que si se excede de este valor el fabricante local será desplazado por el precio de las importaciones. Cabe señalar que este cálculo considera que no existe “agua en la tarifa”, es decir que toda la protección es aprovechada por los productores, lo cual podría no ser cierto en sectores con un alto grado de competencia interna, cierta eficiencia relativa –que le permite obtener una ganancia razonable a precios menores al internacional y en ausencia de acuerdos colusivos–.

Un arancel *ad-valorem* desde el punto de vista del análisis económico es conveniente debido a que se mantiene el nivel de protección “relativo” deseado para la industria doméstica a pesar que los precios internacionales cambien, y desde el punto de vista fiscal siempre genera recaudación aduanera. Un problema que se presenta cuando los controles aduaneros no son adecuados es que incentiva la subfacturación por parte de los importadores a fin de tributar menores derechos arancelarios.

a.2 Aplicación de una medida AD en la forma de *ad-valorem*:

Esta es la forma con la cual históricamente se han aplicado los derechos antidumping, y que para ciertos países continua siendo el modo más usual, y la principal ventaja es su simplicidad y el hecho que no ocasiona distorsiones a pesar de la variación de los precios internacionales. En el caso que corresponda al margen pleno, será la aplicación directa del dumping calculado, o podrá corresponder a valores inferiores cuando los países aplican la regla del *lesser duty*. En la medida que puede aplicarse por empresa, será transparente el nivel de sanción aplicado a cada una de ellas. En los casos que los derechos se apliquen entre países que cuentan con Acuerdos de Libre Comercio, la comparación entre la medida AD y el arancel NMF del país importador indicará si a causa de la medida AD se ha perdido toda la preferencia otorgada.

Por otra parte, es relevante que si para el cálculo se ha realizado un promedio ponderado de diversas categorías/ modelos de productos, el nivel de sanción aplicado podrá impactar en forma diferencial de acuerdo al nivel de discriminación existente en cada categoría o modelo, aunque es esperable que este efecto sea moderado o poco significativo.

Cuando se aplica una medida bajo esta modalidad, los exportadores en todas las operaciones deberán pagar dicha alícuota, sea cual fuere el valor al que exporten. Independientemente del sistema de cobro y actualización que utilice cada país –prospectivo o retrospectivo– este tipo de derecho suele colocar al exportador en una situación de alta vulnerabilidad frente a futuras revisiones y la posibilidad de extender las medidas por otros cinco años. Es así porque, si la empresa extranjera deja de exportar, es muy posible que la conclusión de la revisión sea que dado que cesaron sus ventas por la medida AD, posiblemente al retirarse la misma retornará a dicha práctica para ingresar al mercado. Si a fin de evitar este escenario intenta seguir exportando, probablemente deba absorber el margen de dumping con una reducción del precio de exportación (de modo de seguir siendo competitivo), lo cual llevará a realizar un mayor nivel de dumping, por lo que en una futura revisión de la medida se incrementará el nivel de sanción¹⁶³. Es debido a esta lógica que EE.UU. al utilizar la forma de aplicación de medidas AD *ad-valorem* tiende a mantener en muchos casos las medidas por 10, 15 o más años.

En cuanto a la recaudación, siempre que se verifiquen exportaciones de las empresas a las que se les aplicó derechos AD, el estado recaudará el porcentaje indicado de la transacción. En cuanto a la vulnerabilidad,

163 Si bien quien paga el derecho antidumping es el importador, suponemos que éste es un intermediario que quiere mantener su nivel de ganancias y por lo tanto sólo comprará el producto sancionado si puede operar en condiciones de rentabilidad similares a las anteriores. Si el importador está dispuesto a reducir su ganancia en una magnitud similar al margen de dumping, entonces éste podría hacer el ajuste y mantener invariable el precio de exportación. Si se trata de una operación intra-firma, los márgenes para determinar un valor FOB artificial estarán acotados por las regulaciones de precios de transferencia de los países involucrados.

cuando la magnitud de la medida es baja se pueden realizar prácticas de subfacturación que tienden a atenuar el impacto del derecho aplicado.

Derecho específico:

b.1 Aplicación de un derecho específico en condiciones NMF:

El arancel específico consiste en una suma fija de dinero (en divisa) por unidad física importada. En función de la notación antedicha:

$$p = p^* + t', \text{ donde } t' \text{ es el derecho específico}$$

El arancel específico, aunque se aplique con valores uniformes para todos los países (en aparentes condiciones NMF) puede ser discriminatorio, puesto que su equivalente *ad-valorem* (el porcentaje en que se incrementó el precio doméstico respecto al internacional: $(p - p^*)/p^*$), va a diferir según el precio del bien importado, afectando en mayor medida a los productos de menor precio.

Otro punto relevante, es sobre qué unidad de medida se debe implementar el arancel específico. Si bien no hay duda que a los calzados se le debe aplicar por par y a *comodities* por toneladas, no es claro si a las prendas de vestir se debería aplicar por unidad o kilogramos, lo cual dependerá de en qué medida las unidades de mayor peso indefectiblemente tenga mayor valor (esto dependerá, -entre otros aspectos- si las prendas están acotadas a algún tipo particular de tela o acabado). Mientras más imperfecta sea la unidad de medida utilizada, en el sentido de no reflejar los cambios en el valor del producto, podrán existir mayores distorsiones en la aplicación del tipo de arancel, y no necesariamente llevarían a perjudicar más a los bienes más baratos -comparados a igualdad de prestación-.

b.2 Aplicación de una medida AD bajo la forma de un derecho específico:

En el caso de medidas AD, este valor corresponde a la diferencia absoluta entre el Valor Normal y el precio de exportación (ambos ajustados) y su adecuación estará estrechamente relacionada a la unidad de medida utilizada para el cálculo del dumping y, al nivel de desagregación en modelos / categorías que se utilizó en el producto.

En el caso de *commodities*, este derecho es simple de aplicar, dado que no existirá discusión con la unidad de medida y a su vez no hay dispersión de precios por modelos o categorías al interior del producto. Por el contrario, cuando se trata de productos diferenciados, aplicar derechos específicos que sólo sancionen el dumping evitando distorsiones requerirá que su cálculo se haya realizado con un alto nivel de detalle, dado que aplicar el mismo monto para bienes de distinto valor es altamente distorsivo. La distorsión, según la magnitud de la medida, incluso podría afectar al productor nacional al desproteger, en términos relativos a los productos de alta gama, incluidos en la investigación. Este escenario podría ser más probable en los casos que se aplique un *lesser duty*, debido a que dicha medida tiende a utilizar solo el margen de protección para eliminar el daño.

Otro aspecto relevante de este tipo de arancel es que, incluso aplicado a *commodities*, presentará variaciones del nivel de protección con el cambio de los precios internacionales de los productos. En efecto, en la medida que el precio internacional descienda el equivalente *ad-valorem*, se incrementará y viceversa, lo cual hará que el nivel de protección real de la medida –que dura inicialmente 5 años– estará influenciada por el momento del ciclo internacional de precios en el que fuera aplicada –o más estrictamente, por el período investigado que le antecede en 1 año aproximadamente–. Sin embargo, sólo variaciones muy importantes llevarían cambios significativos en el nivel de protección, dado que la suma fija siempre deberá ser pagada por el importador, lo que a su vez, constituye ingresos fiscales que no pueden vulnerarse con prácticas de subfacturación o sobrefacturación¹⁶⁴.

164 En el caso de Brasil cuando aplican derechos específicos, en ciertas ocasiones estipulan un modo de actualización a partir de seguir un precio internacional de referencia.

Derecho variable:

c.1 Aplicación de un derecho variable en condiciones NMF:

Estos aranceles se utilizan con el fin de garantizar que el precio interno del producto importado se mantenga constante en un determinado valor, más allá de las variaciones del precio de exportación. Es decir, se determina un valor fijo (de referencia) y la diferencia entre éste y el valor de exportación, será el monto del arancel a cobrar. Así, se permite aislar al valor unitario de las ventas domésticas de períodos de bajos precios internacionales -bien sean cíclicos o fruto de coyunturas particulares-, y la protección se elimina automáticamente cuando los precios de exportación superan el umbral establecido.

En función de la notación antedicha, y considerando r al valor de referencia:

$p = r$ (se consideran nulos otros gastos de nacionalización)

$t'' = r - p^*$, donde t'' es el derecho móvil a pagar
(y solo toma valores positivos)

Con el arancel móvil, aunque sus valores de referencia sean uniformes para todos los países (en aparentes condiciones NMF) podría existir una discriminación implícita, puesto que su equivalente *ad-valorem*, el porcentaje en que se incrementó el precio doméstico respecto al internacional $(r - p^*)/p^*$, va a diferir según el valor del bien importado, afectando en mayor medida a los más baratos. Dada su utilización mayormente en *commodities*, este efecto no es el más relevante. Estos derechos son utilizados, entre otros, por la Unión Europea para la protección de ciertos productos agrícolas (incluso combinados con otras variantes de aranceles), y en ciertas circunstancias sus umbrales se ajustan en función de la evolución de los costos internos o de otras decisiones relativas a su política agrícola.

En síntesis, se obtiene una protección variable, que podríamos denominar contra-cíclica, donde el derecho a pagar se ajusta automáticamente en función del diferencial entre los precios internacionales y el umbral de referencia. Así, se obtiene una estabilidad de precios internos, pero a cambio de una alta variabilidad en la protección medida como el equivalente *ad-valorem*, que podría ser nula o alcanzar niveles significativos. El grado de protección estará dado por el diferencial del precio medio internacional -a lo largo de un año o del tiempo de un ciclo económico- respecto al valor utilizado como umbral.

c.2 Aplicación de una medida AD bajo el formato de un derecho variable:

En el caso de una medida antidumping, el valor de referencia será sencillamente el valor normal utilizado en el cálculo de dumping. Así, las exportaciones que ingresen a un precio igual o superior al valor normal no pagarán ningún derecho AD, lo que es consistente con la filosofía del instrumento, dado que en dicha circunstancia es inexistente la discriminación entre los precios al mercado doméstico y el destinado al país que aplicó la medida. Se los denomina Valor FOB mínimo de exportación, en alusión al valor umbral o de referencia para el cálculo del derecho.

Por lo tanto, un exportador al fijar el precio de exportación estará decidiendo, en cada operación, cuanto deberá pagar por la medida antidumping que se le impuso. Del mismo modo, y siempre que el valor normal determinado (umbral para el cobro del derecho) no resulte en un precio nacionalizado prohibitivo para el mercado interno, podrá ajustar al alza el valor de sus exportaciones, y seguir ingresando al mercado sin que el importador deba abonar al fisco. Obviamente, en este caso hay un fuerte incentivo a la sobrefacturación, dado que se logra no pagar en absoluto la medida antidumping, con lo que puede anularse por completo el efecto buscado en una investigación de este tipo (tanto en relación a la industria doméstica

como en el plano fiscal). La ocurrencia de este escenario dependerá de la magnitud de la medida y la eficacia de los controles sobre los precios facturados en la transacción internacional.

En el mismo sentido que lo explicado para los derechos específicos, pero con mayor variabilidad y posibilidad de distorsión, este formato de medidas es sensible al nivel de detalle por modelos/ categorías de los precios del producto investigado, y al mismo tiempo a los cambios (genuinos) de los precios internacionales. En relación al primer punto, si se aplican valores promedios para un grupo de productos con precios ligeramente diferentes (sin diferencias por modelo /categoría), la consecuencia obvia es que los de mayor valor tenderán a estar desprotegidos mientras que los de menor valor recibirán una sobreprotección. En ambos casos, en términos relativos a la medida AD que correspondería aplicarles.

Cuando se trata de productos diferenciados y complejos, como maquinaria, electrodomésticos, automóviles, etc., de acuerdo a la tipificación que tenga el producto objeto de la medida, éste, podrá incorporar ciertos atributos o adicionales que llevarán a que el “precio ajustado por prestaciones” percibido por el usuario no se modifique; a pesar de su incremento nominal para coincidir con el valor normal (valor de referencia para calcular el dumping). En consecuencia, el exportador podrá evitar el pago de los derechos AD y al mismo tiempo la medida carecerá del efecto reparador sobre la industria nacional. Si bien lo señalado es poco relevante cuando la medida antidumping es muy elevada (altos valores normales), en los casos que ésta sea baja o se opte por aplicar un *lesser duty*, el problema se torna central.

En relación a los cambios genuinos de los precios internacionales, el período utilizado para el cálculo del valor normal resulta determinante acerca de la efectividad de la medida. Así, si el valor normal se ha calculado en una fase baja del ciclo, es seguro que en parte del período de aplicación de la medida ésta no servirá para contrarres-

tar o neutralizar exportaciones con dumping, puesto que ante los precios internacionales más elevados, el anterior valor de referencia podrá ser superado aun exportando a valores inferiores al del mercado doméstico. A la inversa, si el período de cálculo del valor normal se efectuó en la fase superior del ciclo, se llegará a una sobreprotección y en gran parte del periodo de vigencia de la medida AD el valor de referencia resultará prohibitivo para los exportadores.

Por último, si bien el cálculo del valor normal afecta a todas las formas de aplicación de medidas antidumping, puesto que es uno de los determinantes de su magnitud, en el caso que se apliquen derechos FOB mínimos de exportación, se transforma directamente en el derecho AD establecido. Por lo tanto, cuando un país aplica esta modalidad, la metodología utilizada para el cálculo del valor normal se torna crucial en el impacto que tendrá la medida antidumping.

La aplicación de este tipo de derecho brinda una menor transparencia en el nivel de protección de la medida antidumping, puesto que dada la especificidad de los productos en términos generales se desconoce un valor de referencia que permita rápidamente establecer el equivalente *ad-valorem*. Para la Argentina este trabajo ha sido realizado por Berlinsky, J. y otros (p. 127, 2006), y obtiene para 136 observaciones promedios aritméticos correspondientes a las los equivalentes *ad-valorem* ajustados, un valor del 94% con un alto desvío estándar (157%), y para los equivalentes *ad-valorem* sin ajustar por el derecho anti-dumping, un valor del 14% con un desvío de sólo 12%.

2.5.2.2 Utilización de diferentes tipos de medidas por los principales usuarios

Una vez analizado como opera cada una de las posibles formas en que puede aplicar un derecho antidumping, a continuación presentamos una taxonomía de las preferencias que tiene los países por cada uno de ellos. Los datos expuestos en el Cuadro N° 2.1 corresponden al período 1995-2008, cubre los principales 11 países usuarios y se obtuvieron de la Base de Antidumping del Banco Mundial.

Cuadro 2.1: Tipo de derecho aplicado antidumping por los 11 principales usuarios

Panel A. Cantidades de medidas

Medida \ Usuario	Argentina	Australia	Brasil	Canadá	China	Unión Europea	India	México	Sudáfrica	Turquía	EE.UU.	Total general
NI	15	13	7	7	33	6	332	5	14	4	-	436
AVD	34	1	48	74	82	127	-	27	61	57	206	717
AVD/DPU	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
AVD/PU	3	-	2	9	4	42	-	-	-	-	-	60
AVD/SD	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
DPU	80	45	-	-	11	21	20	21	38	-	9	245
DPU/PU	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
PU	6	7	-	-	1	5	1	1	-	-	-	21
SA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5
SD	5	-	42	-	-	25	79	9	17	74	-	251
SD/PU	1	-	2	-	-	5	-	-	-	-	-	8
Total medidas	151	66	101	90	131	233	432	63	130	135	220	1752

Panel B. Participación en porcentaje de cada medida aplicada

Medida \ Usuario	Argentina	Australia	Brasil	Canadá	China	Unión Europea	India	México	Sudáfrica	Turquía	EE.UU.	Total general
NI	10	20	7	8	25	3	77	8	11	3	-	25
AVD	23	2	48	82	63	55	-	43	47	42	94	41
AVD/DPU	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	0
AVD/PU	2	-	2	10	3	18	-	-	-	-	-	3
AVD/SD	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	0
DPU	53	68	-	-	8	9	5	33	29	-	4	14
DPU/PU	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
PU	4	11	-	-	1	2	0	2	-	-	-	1
SA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0
SD	3	-	42	-	-	11	18	14	13	55	-	14
SD/PU	1	-	2	-	-	2	-	-	-	-	-	0
Total general	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Referencias:AVD: Derecho *ad-valorem*, DPU: FOB mínimo, PU: Compromiso de precios, SD: Derecho específico, SA: Suspensión del acuerdo, NI: no se aclara.

Tal como puede observarse, existe una importante dispersión en la elección del modo que los países aplican las medidas antidumping. Sólo para EE.UU. y Canadá los derechos *ad-valorem* resultan superiores al 80% del total de sus medidas, siguiendo China con aproximadamente 2/3. Por su parte, en Argentina y Australia predomina con algo más del 50% las medidas aplicadas como FOB mínimo de exportación, mientras que Turquía es el único país en donde predomina la aplicación de derechos específicos. Brasil divide sus medidas por partes similares entre *ad-valorem* y específicos, con una participación marginal de los FOB mínimos de exportación. México y Sudáfrica presentan una estructura similar, con alrededor del 45% de *ad-valorem*, el 30% de FOB mínimos y el 15 % de derechos específicos. En el caso de India, no se puede realizar el análisis, puesto que no está identificada en la Base del Banco mundial el tipo de medida aplicada.

Si bien uno podría imaginar a priori que el tipo de medida a podría relacionarse con el sector involucrado, la alta dispersión que hemos visto indicaría esto no se corrobora, puesto que como analizamos en 1.6 la estructura sectorial de la utilización del antidumping por parte de estos 11 países no presentaba tantas diferencias. Sin duda, a fin de poder obtener conclusiones definitivas se debería realizar un análisis desagregado por año, sector y país afectado, aunque cabe arriesgar que lo determinante puede ser el funcionamiento de las autoridades aduaneras, la aplicación de un sistema prospectivo o retrospectivo para el cálculo y percepción de los derechos, y la intención de obtener una protección redundante o limitada con el antidumping.

2.5.2.3 Diferencias de los efectos de la protección multilateral y el AD

Si bien el análisis tradicional de la política comercial presentado en 1.1.2 es útil como una primera aproximación a los impactos de la protección comercial, presenta dos grandes inconvenientes, al utilizarlo en la evaluación de los efectos de medidas contra el comercio desleal:

- 1) El tipo de restricción en frontera que se aplica,
 - a) por su carácter doblemente discriminatorio (país y/o empresa)
 - b) las diversas formas que puede tomar la medida.
- 2) La posibilidad de considerar al precio internacional como parámetro de eficiencia.

Las conclusiones más extendidas del análisis de los impactos de la política comercial están asociadas a la aplicación de restricciones no discriminatorias. De todas formas, el análisis de la discriminación comercial también es cubierto con el instrumental del análisis tradicional, y a partir del mismo, surge el concepto de desvío y creación de comercio referido al otorgamiento de preferencias arancelarias por parte de un país a un grupo de países. Sin embargo, en el caso del AD se debe adicionar que, a la posibilidad de discriminar a un país se le suma que dentro de éste se podrá sancionar sólo a las empresas que realicen dumping –o como en la práctica ocurre no sancionar a aquellas que demuestren que no lo hacen–.

Por su parte, al combinar las dos dimensiones relacionadas a la discriminación de los derechos AD (países y/o empresas), sus efectos dependerán de la importancia relativa de los orígenes y firmas sancionadas; pudiendo ser irrelevante o alcanzar un impacto equivalente a una protección contra todos los países.

De igual forma, mientras en el análisis tradicional de la política comercial suele razonarse mediante aranceles *ad-valorem*, señalando sus ventajas respecto a la aplicación de cuotas equivalentes; los derechos AD (como se detalló en el punto anterior), pueden además tomar la forma de derechos específicos o valores mínimos de exportación. Así, sumado a que la vigencia de la medida también es variable, nuevamente su impacto proteccionista puede ir desde niveles ínfimos hasta medidas que inhiben por largo tiempo las importaciones del conjunto afectado (sea país y/o empresa).

En línea con el análisis tradicional, una medida de mayor magnitud implicará un nivel de resguardo más elevado para la industria local, sin embargo más allá de los efectos disímiles según la modalidad -desarrollada en el punto anterior-, la escasa y heterogénea información sobre los derechos aplicados lleva a que se asocie la intensidad en la protección con el conteo de las medidas. Así, la cantidad de casos por país se asocia en forma directa con el grado de protección con el que cada miembro del SMC utiliza este instrumento, hasta incluso llegar a inducir a conclusiones erróneas¹⁶⁵. Esto también puede ocurrir al comparar a nivel nacional la cantidad de medidas aplicadas para cada sector.

Recuadro N° 2.3

¿Cuál debe ser la referencia de precios para introducir en un análisis de equilibrio parcial para evaluar los efectos de una medida AD?

Un punto central que introduce una limitación en asimilar el AD a la protección, y de este modo también lleva a matizar la posibilidad de transpolar las conclusiones de una a otra situación, es la consideración del precio internacional como parámetro de referencia¹⁶⁶. Si se deja de identificar al precio de las importaciones con el del productor mundial más eficiente -análisis tradicional-, y se considera que sus valores pueden ser “desleales”; entonces se desdibuja la idea que una protección que eleve el precio doméstico, implica una distorsión en la asignación de recursos.

165 Así, la Argentina si bien ha sido señalada como uno de los principales usuarios del AD a partir de 1995, no se ha considerado en las comparaciones que una gran parte de las investigaciones, aplicó derechos inferiores al margen de dumping o que su vigencia, en la mayoría de los casos hasta el año 2002, fue por dos años y no por cinco como permite el AAD y es práctica corriente en la mayoría de los países usuarios.

166 En el punto 2.3.2 se discutió acerca de las implicancias analíticas relativas a que las exportaciones con dumping se realicen por debajo del precio internacional.

En este escenario que incluye transacciones con dumping, hallar un precio internacional “apropiado” sobre el cual estructurar el análisis de la política comercial para un determinado país se torna “complejo”, dado que los precios de diversos orígenes podrían estar afectados por las operaciones en condiciones desleales.

Por su parte, anteriormente se señaló que era muy débil la argumentación para prohibir lisa y llanamente el dumping en el comercio internacional, y solamente había ciertas justificaciones para neutralizarlo cuando éste produce daño a la industria del país importador. Por lo tanto, el precio a tomar como referencia analítica debería ser aquel en el cual no existe dumping, o que más allá su existencia, no ocasione daño, lo cual conduce a cierta circularidad en el análisis.

En efecto, se carecerá de un valor de referencia exógeno al mercado que se quiere analizar, ya que la validez de un precio internacional que pueda considerarse como una “señal correcta” para asignar recursos, salvo que sean precios sin dumping, se requerirá de una evaluación previa sobre la posibilidad de que ocasionen daño a los productores del país importador. Así, considerando la normativa multilateral relativa a la neutralización del dumping, el análisis tradicional de los efectos de la protección a partir de un parámetro “externo” al mercado doméstico, se torna menos evidente y se abre el debate a diversas interpretaciones¹⁶⁷.

En cuanto a los efectos de la discriminación comercial por país, característico en estas medidas, podrá ocasionar desvío de comercio, en un sentido similar al concepto analizado en los procesos de integración. Aunque cabe aclarar que al otorgar una preferencia arancelaria

167 Cabe recordar que sólo en los casos de países muy grandes, las políticas domésticas pueden gravitar en el precio internacional y en dicho caso el análisis de diversas políticas comerciales o productivas, deben tomar en cuenta las posibilidades de la modificación en el valor internacional de referencia a los fines de analizar el efecto de las medidas que afectan al comercio exterior.

en un determinado producto podrá coexistir un efecto de desvío y de creación de comercio y, según sean los precios relativos iniciales entre los socios y el proveedor extrazona al arancel NMF, se podrá obtener una reducción de los precios domésticos, más allá de que exista una mejora en el bienestar, de acuerdo al predominio de uno u otro de los efectos mencionados. Con una medida antidumping, dado que se trata de una discriminación a partir de un incremento de aranceles (en forma inversa a otorgar una preferencia), el efecto más probable es un incremento de precios –su nivel máximo sería el de la medida aplicada–.

El nivel del incremento de precios tras aplicar una medida AD, dependerá de la competitividad de la industria doméstica y de los precios de otros países exportadores, y en función de este incremento podrá reducirse el consumo de dicho bien. La citada competitividad y la presión de las importaciones de diversas fuentes, no sólo determinará el incremento de precios, sino también en qué proporción el consumo doméstico tendrá un mayor abastecimiento con producción local y/o importaciones de otros orígenes¹⁶⁸.

A fin de simplificar podríamos identificar tres situaciones, en las cuales más allá de las limitaciones señaladas, utilizaremos como esquema de análisis el modelo tradicional de equilibrio parcial.

- I) En primer lugar, cuando las medidas AD cubran las fuentes más relevantes de abastecimiento, los costos en términos de “bienestar” serían los más altos y asimilables a los de un arancel equivalente aplicado en forma no discriminatoria¹⁶⁹. En el extremo que la medida citada implique precios prohibitivos, desaparecerán las importaciones y el AD permitirá la disuasión a la entrada de competidores al establecer explícitamente

168 Cabe recordar que estamos en el marco de un análisis estático de equilibrio parcial, y con el supuesto que no había capacidad ociosa en el sector en cuestión, lo cual es muy poco probable en una investigación antidumping.

169 Esto es así, si el precio de las importaciones del origen investigado previo a la medida AD se pudiese considerar como la señal correcta para determinar el patrón de especialización. Sin embargo, tal como se señaló, dado que la medida se aplicó a precios “desleales”, el análisis tradicional pierde parte de su sustento y no es claro que se trate de una pérdida de bienestar.

o implícitamente un precio mínimo, lo cual es inconsistente con las políticas de competencia al restringir el acceso al mercado y no permitir la contestabilidad (THEURINGER, M., WEIB, P., 2001, p.10).

- II)** En segundo lugar, se encuentran aquellos casos de medidas AD que cubren sólo a algunos de los orígenes que pueden ser potenciales oferentes. Esta situación puede presentarse tanto si la posibilidad efectiva de acceder a éstos mercados contribuye a disciplinar los precios domésticos sin necesidad de que se concreten las importaciones, como cuando se recurre efectivamente a ellas, ocasionando así un desvío de comercio respecto al origen afectado por la medida¹⁷⁰. En ambas alternativas -presencia real o potencial de importaciones- el impacto negativo de un AD sobre los consumidores es menor, y si efectivamente ingresan nuevas importaciones, entonces las “ganancias” derivadas de una medida pueden distribuirse entre los productores nacionales y los exportadores no afectados por dicho derecho¹⁷¹.
- III)** El escenario más adverso devendría de un contexto en el cual la industria local opera con una rentabilidad menor a la apropiada -incluso negativa-, y cuando ésta intenta elevar los precios al aplicarse la medida antidumping, encuentra un tope en el precio fijado por las importaciones de otros orígenes, sin lograr las condiciones para ampliar la oferta local. En orden de ideas, si se trata de un insumo sólo se empeora la situación de los usuarios y/o la competitividad, pudiendo

170 En esta situación el mercado impone un *lesser duty*, y el efecto de la medida es menor al “esperado teóricamente”. (Morgan C., 1996, p.68)

171 Cuando las nuevas importaciones se presumen también con dumping, puede derivar en nuevas investigaciones con la consecuente aplicación de medidas, ampliando sucesivamente los orígenes afectados y por lo tanto llegaríamos a un cierre de abastecimientos alternativos. Desde la óptica de los productores nacionales, las primeras medidas fueron “estériles” debido a que no pudieron reparar el daño, y los orígenes sucesivos deberían ser sancionados con mayor celeridad, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde que comenzaron a sufrir la competencia desleal.

incluso generar distorsiones en cuanto a la protección efectiva de los productos que se ubican aguas abajo en la cadena de valor, o si éste es el resultado generalizado de muchas medidas antidumping, se ocasionaría un empeoramiento de los términos de intercambio¹⁷².

Discriminación por empresas

Evaluar los impactos de una medida discriminatoria por países en el contexto de la aplicación de derechos AD, difiere de las conclusiones de la aplicación de un arancel no discriminatorio. Por su parte, cuando se considera que el nivel de discriminación puede llegar a ser por empresa exportadora, determinar los efectos de una medida AD e identificar ganadores y perdedores se torna aún más complejo¹⁷³.

En primer lugar, en el análisis de la protección comercial el conflicto entre empresas en términos generales se expresa en forma dicotómica: productores vs. exportadores, sin embargo en una investigación antidumping contra uno o más orígenes se origina una fuerte rivalidad entre exportadores, cada uno tratando de obtener la menor sanción posible y que sean castigados en mayor medida sus competidores. Por su parte los importadores que suelen ser poco relevantes en los análisis de política comercial, pueden pasar a jugar un rol muy importante y brindar información u opiniones que según el caso pueden llegar a incidir en el resultado que termine teniendo cada exportador.

En este contexto, surgen una muy variada combinación de alianzas que vinculan a: exportadores según sean o no afectados por las

172 Una situación más delicada de evaluar, es cuando la oferta doméstica es insuficiente para cubrir el consumo interno, y éste es abastecido en forma predominante por el origen investigado, y se desconoce cuál es el nivel de la medida AD para garantizar las inversiones tendientes a incrementar producción. Por último, evaluar la ecuación costo-beneficio para la sociedad en este escenario también se torna más complejo.

173 Un juego estratégico atípico se da cuando la aplicación del AD es buscada por un exportador que posee una mayor facilidad para el “*tariff jump*” que el resto, y de este modo, garantiza que realizará la inversión en un mercado menos competitivo y con mayor rentabilidad. (Blonigen, B. y Prusa, T., 2002, pg. 19, y Blonigen, B. 2000).

medidas, productores locales –tanto las firmas solicitantes como sus proveedores o sus compradores–, importadores con distinta capacidad de cambiar de proveedor, y a su vez las empresas involucradas en el conflicto que pueden ser “locales” o transnacionales (ET).

El efecto en el mercado de cada uno de los exportadores investigados podrá ser distinto sobre cada uno de los productores nacionales y al mismo tiempo, éstos mantener vínculos societarios o comerciales con otras empresas extranjeras (investigadas o no) y con importadores. De acuerdo a la información con que cuenten las autoridades, la medida podrá afectar con distinta intensidad –incluso excluir de hecho o de derecho– a importadores y/o exportadores, con lo cual un conjunto de ellos podrían favorecer que se apliquen derechos AD, y podrían hacer alianzas con los productores nacionales. Esto permite entender que el conflicto y las posibles coaliciones en una investigación lleguen a ser muy complejas, e incidirá en la cantidad de información que suministren las partes y a la explicación que brinde respecto a cómo ha operado dicho mercado en el período bajo análisis¹⁷⁴.

Cuando se trata de una ET (sea productora, importadora o exportadora), se deberá analizar la articulación con la red de filiales y su casa matriz, y esta información podría llevar a redefinir algunos de los conflictos de intereses que, a priori, se espera enfrentarían a productores contra exportadores e importadores¹⁷⁵.

Por último, cabe aclarar señalar que aquellos problemas planteados al analizar la discriminación de las medidas AD a nivel de naciones podrán ser matizados o amplificadas de acuerdo al número de expor-

174 Más allá de la posibilidad de discriminar entre empresas exportadoras con una medida AD, la discriminación podría ser implícita a partir de aplicar una determinado FOB mínimo de exportación, más allá que corresponda a todos los exportadores. Así, cuando el producto tenga cierta diferenciación de precios y los distintos actores (importadores o exportadores) estén especializados en diferentes segmentos de valor, una medida AD bajo el formato de FOB mínimo podrá determinar que un grupo de empresas sean efectivamente afectadas y otras no.

175 La particularidad de las firmas transnacionales exportadores en cuanto a sus incentivos a participar en una investigación AD se trata en el punto 3.3.2.

tadores afectados por cada país —obviamente en relación a su oferta exportable— y de la magnitud de la medida AD y bajo el formato o modalidad que sea aplicada.

2.5.2.4 Las dos caras del antidumping: país usuario y afectado.

Previamente explicamos que desde un enfoque estrictamente ortodoxo, el instrumento AD no tenía chances de ser convalidado, por el contrario, desde la heterodoxia y privilegiando ciertas necesidades de mayor protección comercial, una aplicación del AD con disciplinas laxas podría parecer una opción preferible¹⁷⁶. Sin embargo, disciplinas laxas que puedan propender al abuso serán visualizadas claramente como un elemento negativo cuando se las analice desde el punto de vista de un exportador, tanto por la ortodoxia como por la heterodoxia. Por lo tanto, una utilización con excesos no podría estar apoyada en principio desde ningún enfoque teórico, y sólo podría encontrar cierta pertinencia limitada a países que buscan aumentar su protección en las manufacturas, pero con escaso o nulo interés en la exportación.

Inclusive, un enfoque heterodoxo desde la mirada del país importador, puede al mismo tiempo acordar con la necesidad que exista una disciplina AD y criticar su uso abusivo, sin necesidad de adherir en forma total al libre comercio. Si bien desde la heterodoxia puede buscarse alterar en cierta magnitud y por un período acotado los precios relativos domésticos respecto al que rige a nivel internacional; medidas aplicadas a productos puntuales y que no están enmarcadas en objetivos de política económica serían, contraproducentes al marco general de sus propuestas. En el mismo sentido, la excesiva protección puede llevar a una especialización inadecuada desde todo punto de vista y/o permitir que se incremente el poder de mercado de ciertas empresas, generando rentas excesivas.

176 La implementación de este instrumento por parte de un país usuario con poder de mercado como importador podría tender a maximizar la medida AD, para afectar los términos de intercambio, en el mismo sentido que se aplica el arancel óptimo. Sin embargo, podría ser el peor resultado para el SMC, llevando a una especie de guerra comercial del AD.

En síntesis, si bien la mayoría de los autores que critican el uso abusivo y discrecional del AD se pueden encuadrar dentro los economistas “ortodoxos”, puede existir coincidencias con autores heterodoxos al señalar los efectos adversos sobre los países exportadores –ocasionando incertidumbre a las empresas en su proyección internacional– y/o en el país que aplica estas medidas –protección excesiva y menor competencia–. En la Tabla N° 2.2 se presenta en forma simplificada las preocupaciones desde ambos enfoques, según se analice desde el punto de vista de un país importador o exportador.

Tabla N° 2.2

	Posicionamiento de interés	
	como exportador	como importador
Ortodoxia	Para un país pequeño debido a que es tomador del precio internacional, cualquier medida que implique una restricción a exportar a dicho valor de referencia se considerará una sobre reacción. En el contexto que la protección arancelaria tiende a disminuir las exportaciones de los países que tienen ventajas comparativas en aquellos productos, una mayor protección con medidas AD solo incrementa el sesgo contra los sectores exportadores.	Si con las medidas AD se restablece el precio internacional, es correcto aplicarla. Si la medida va más allá de dicho valor, será distorsiva y podrá tener un sesgo anti exportador en el caso de insumos. Los efectos adversos de una sobre reacción en la medida AD se matizan si se afectan pocas fuentes de abastecimiento.
Heterodoxia	Se opondría a una sobre reacción de las medidas AD. El énfasis estaría en evitar que esto ocurra contra PED en sectores en los cuales existan esfuerzos para el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas o en estáticas, que tengan un rol central en el resultado de su balanza comercial.	El punto central no será la distorsión del precio internacional, sino, si se aplica en un sector que se quiere promocionar, y por ello pasa a ser relevante calibrar el tiempo y la intensidad de la medida. En el caso de insumos difundidos será relevante la posible afectación de la competitividad aguas debajo de la cadena productiva.

Fuente: Elaboración propia.

3 La implementación del AD y los problemas de economía política

El estudio del AAD refleja dos planos de análisis, el nacional y el multi-lateral; en cada uno de ellos operan diferentes actores y con distintas modalidades. En el ámbito nacional juegan en forma directa los intereses privados, que son parcialmente mediatizados por las autoridades y en este caso particular, mediante las disciplinas del AAD. En el multi-lateral, los sujetos son los países y los sectores privados tendrán una intervención indirecta, cuya intensidad dependerá de la permeabilidad de las autoridades nacionales a representar sus intereses¹⁷⁷.

Es claro que en “el malestar con el AD” se conjuga el plano nacional, una parte por el hecho de que su implementación no resulta en una política óptima desde el punto de vista de los países usuarios, y por la otra, el impacto negativo que genera tanto para los exportadores afectados en particular, como para el régimen multilateral de comercio al restar previsibilidad a los flujos de intercambio internacional de bienes.

A su vez, pueden aparecer efectos contrapuestos; por ejemplo que la aplicación de medidas AD podrían llegar a resultar convenientes para un país, probablemente, tengan un efecto adverso para otro, y si se interrumpen flujos de comercio que serían deseables, el sistema estará en un sub-óptimo en el marco de un juego de suma negativa¹⁷⁸.

177 Acerca de la distinción entre actores y sujetos del Derecho Internacional, Lavopa, F (2009) nos muestra cómo estos conceptos tienden a desdibujarse cuando los gobiernos representan en forma directa intereses privados. Para ésto utiliza la negociación del Acuerdo sobre Propiedad Intelectual en el ámbito de la OMC en la Ronda Uruguay.

178 Como se ha señalado, que la protección comercial sea conveniente para un país dependerá del marco teórico y la situación concreta a evaluar.

Si bien se podría pensar, desde una mirada mercantilista que en el corto plazo la protección actúa como un juego de suma cero entre la nación importadora y el exportadora, y por lo tanto el sistema no se afectaría en su conjunto, es incorrecto. Ello se debe a que existe un consenso, más allá de las excepciones que fueron analizadas, que el comercio internacional permite un juego de suma positiva, lo cual implica que si se restringen corrientes de comercio deseables, el efecto neto será negativo. Por su parte, si bien las medidas AD afectan una proporción marginal del comercio internacional, el efecto sistémico de incrementar la incertidumbre sobre las exportaciones, implica un impacto negativo adicional que lleva al sistema a un equilibrio inferior al que podría alcanzar.

En consecuencia, el control del AD se basa principalmente en el *accountability* multilateral –al igual que el resto de los MAC–, mientras que las instancias nacionales relacionadas a la aplicación y al control, no serán ajenas a elementos institucionales y de economía política. El instrumento AD articula instancias entre la política comercial y un proceso judicial-administrativo relativo a las reglas preestablecidas en el AAD, y por lo tanto las pruebas presentadas –principalmente la información cuantitativa– constituirán un punto relevante del mecanismo, tanto cuando se lo aborda desde la perspectiva multilateral como desde la economía política local.

Las disciplinas contenidas en el AAD presuponen que el riesgo principal es que cada país aplique el AD en forma proteccionista, por lo tanto en cuanto al resguardo de las oportunidades para defenderse, si bien les reconoce a los productores el derecho de peticionar y que se investiguen “prácticas desleales”, luego se centra en el interés de los exportadores. De esta forma el AAD contiene disciplinas que exigen a las autoridades del país importador a otorgar una amplia oportunidad de defensa a los exportadores y a realizar una investigación con objetividad y transparencia¹⁷⁹.

179 Más allá que resguardar los intereses del exportador tiene un componente doctrinario o ideológico al suponer que los gobiernos actuarán de modo proteccionista, no tendría sentido que la OMC intente indicar a cada país el derecho que debe brindar a sus productores, dado que es un tema de exclusiva soberanía de cada nación; en tanto no se afecte al resto de los miembros o se viole otros tratados. Por este motivo, ni siquiera es obligatorio que los países hayan internalizado la posibilidad de aplicar el AD.

En este marco, se torna relevante más allá de cuál sea la política óptima de cada país al utilizar el instrumento, indagar si su utilización ocasiona efectos adversos en el régimen multilateral de comercio. Al respecto, como se detalla más adelante, consideraremos que las determinaciones que carezcan de razonabilidad económica nunca podrán ser compatibles con un funcionamiento adecuado del sistema multilateral, ni tampoco facilitar que el comercio internacional contribuya a estrategias de desarrollo.

3.1 El uso excesivo del instrumento desde un punto de vista sistémico

3.1.1 La intervención y el nivel de sanción

Un régimen internacional de comercio –así como uno impositivo– intenta fijar reglas de juego, y sancionar a quienes se alejen de ellas¹⁸⁰. En este sentido es útil recordar que el dumping no se trata de una práctica prohibida, y que solo se autorizan medidas para neutralizarlo en aquellos casos en que el daño ocasionado a los productores del país importador justifica la intervención pública. Si se tratase de una conducta que siempre se quiere evitar se aplicaría una sanción automática, y en ese caso sería lógico que la penalización sea superior al nivel de la práctica desleal a fin de desincentivarla¹⁸¹.

Obviamente si ese fuese el caso, el abuso o los excesos en la aplicación de medidas AD no sería un problema, del mismo modo que no se debate si tal o cual país, sanciona con mayor o menor intensidad prácticas de contrabando u otro ilícito vinculado al comercio internacional.

180 Stephen Krasner (1983) se aproxima a la noción de regímenes internacionales de un modo más profundo, y obviamente comprende al Sistema Multilateral, al definir a éstos como: “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”. Puesto que nuestro interés se enfoca sólo a un aspecto del sistema multilateral, proseguiremos con nuestra definición más acotada.

181 Así como una multa por no pagar un boleto de transporte no es equivalente su valor, o los punitivos por evasión impositiva son mayores a la tasa de interés de mercado.

Sin embargo, en cuanto a que la práctica de dumping puede carecer de efectos perjudiciales en otros países (incluso bajo ciertas circunstancias hemos señalado que es una situación probable y lógica en el comercio de manufacturas), es indeseable que siempre sea compensada, y atento a ello, una sanción en exceso representa un problema para el régimen internacional de comercio.

Por lo tanto, las reglas del juego son contingentes y no son taxativas, dado que se puede hacer dumping mientras no ocasione daño. Los exportadores en general saben si practican dumping en sus ventas externas -aunque las múltiples formas de calcularlo que permite el AAD no siempre les brinda certeza-.. Respecto a si ocasionan daño, el nivel de incertidumbre es mucho más alto, debido al posible desconocimiento del mercado al cual exportan, o por ignorar el modo en que las autoridades realizarán dicha determinación, y por último porque sus ventas podrán ser consideradas conjuntamente con las del resto de exportadores de su país, o incluso con las de empresas de otros países¹⁸². En consecuencia, si bien existe una reglamentación internacional que delimita y permite sancionar el dumping, su aplicación siempre implica un alto grado de incertidumbre para los exportadores.

3.1.2 La perspectiva en función de los compromisos adquiridos y la razonabilidad de los resultados

En la medida que explicamos que el modo en que las autoridades utilizan el AD y la evaluación acerca del funcionamiento no estaba escindida respecto a tener una visión más cercana a la ortodoxia o a la heterodoxia, se supondría que no es posible una evaluación con cierta objetividad que tienda a identificar problemas que serían compartidos desde ambos enfoques.

182 Recordemos que a efectos de determinar el daño, la acumulación de las exportaciones de diversas empresas de un mismo origen es obligatoria en el AAD, y es discrecional y condicionada cuando se trata de distintos orígenes.

A partir de visiones más cercanas a la ortodoxia, como ya fuera señalado, diferentes autores opinan que la aplicación de medidas AD tienen poco fundamento económico y por lo tanto su aplicación es asimilada a la protección comercial. Incluso, desde una perspectiva radical pro libre mercado se podría argumentar que la aplicación de este mecanismo siempre podrá afectar flujos deseables de comercio (dado que puede aplicarse contra exportaciones que están alienadas al precio internacional)¹⁸³.

En este último marco, la inclusión de disciplinas en el ámbito multilateral implicarían de por sí, la legitimación de prácticas proteccionistas que inciden negativamente en el nivel de intercambios y especialización alcanzado, por lo que obviamente no se requiere ningún análisis empírico para demostrar el abuso. Sin embargo, a raíz que los países han aceptado que las medidas AD formen parte de la regulación del comercio internacional, estos análisis sólo permanecen en el plano teórico y pueden ser de utilidad en negociaciones regionales o en una instancia de rediseño general del SMC¹⁸⁴. Por lo tanto, más allá de las discusiones y los fundamentos de la aplicación del AD, lo concreto es que la OMC permite aplicar medidas que compensen el margen de dumping (más allá que, como fuera explicado, los países podrían aplicar derechos inferiores).

En consecuencia, en este trabajo se adoptará una posición pragmática sin referencia a una determinada escuela de pensamiento, y debido a que el AAD no referencia a ninguna explicación en particular, se considera que su funcionamiento sería aceptable cuando las determinaciones o decisiones que respaldan la aplicación de medidas, puedan considerarse como razonables en términos del análisis económico.

183 Un representante de Chile en la OMC, luego de que varios países, al presentar su posición, indicaron la pertenencia a algún grupo identificado con alguna sigla, se identificó como FFFT, "*Fanatic for free trade*", y señaló que esta era la única opción para países pequeños que requerían de reglas multilaterales fuertes, para garantizar mercados abiertos y reglas estables.

184 En el marco de esta mirada cuando Canadá y Chile negociaron su TLC acordaron que en el comercio bilateral no podrán aplicarse medidas AD. Esta misma disposición ha sido adoptada por algunos países del Este europeo en acuerdos bilaterales de comercio.

3.1.3 La identificación de resultados que puedan constatar excesos

A partir de lo señalado surge en primer lugar una pregunta: ¿Cómo identificar si el instrumento AD se utiliza de una forma que lleva a tener mayores impactos que los esperados o deseables, según la normativa multilateral?

3.1.3.1 La cantidad de medidas como indicador de excesos

Un primer abordaje sería intentar explicar que el abuso del instrumento se observa a partir del número de investigaciones abiertas o medidas aplicadas. Sin duda ambos indicadores (investigaciones y medidas) podrían tener sentido para la medición del abuso o los excesos, y si bien siguen tendencias similares entre los años 1995 y 2008, el ratio por país presenta ciertas diferencias. Este ratio es denominado “tasa de éxito” y señala la proporción en que las investigaciones (considerando el par producto –origen) finalizan con la aplicación de medidas. Como se presentó en el punto 1.6, éste se encuentra en torno al 65%, y si bien presenta oscilaciones entre los principales usuarios del antidumping, la mayoría de ellos se encuentra entre el 50% y el 70%.

En función a que la bibliografía reconoce que la sola apertura de una investigación conlleva efectos económicos (conocido como *terrorem effect* o *chilling effect*), generalmente la retracción de las importaciones, sería relevante hacer un análisis comparativo entre países a partir del conteo de las aperturas de procedimientos AD. Esta característica es señalada para Estados Unidos por Prusa, T. (1991)¹⁸⁵, para la Unión Europea por Torrent, R. (2003) y como una característica general del instrumento en un informe del Banco Mundial (World Bank- 2003).

185 Este autor analiza por qué una gran cantidad de presentaciones antidumping son retiradas por los peticionantes, y concluye a partir de evidencia empírica y de investigaciones de la UNCTAD, que esto se relaciona con acuerdos presentados por los exportadores, que obviamente no se inscriben en los Compromisos de Precios previstos en el AAD.

Sin embargo, dadas las diferencias señaladas en la tasa de éxito, si se focaliza exclusivamente en el conteo de las aperturas de investigaciones, se introduce un sesgo adverso contra aquellos países con menor tasa de éxito. En efecto, si dos naciones realizan la misma cantidad de investigaciones y uno de ellos aplica medidas en todos los casos y el otro sólo en la mitad, es de suponer que éste último utiliza el instrumento con más precisión y apego a las normas, pero contabilizando solo la apertura de casos ambos países estarían en igual ubicación¹⁸⁶.

El conteo de las medidas aplicadas evita el sesgo antedicho, y adicionalmente, estará midiendo impactos que perduran a mediano plazo y no solo efectos transitorios (como lo es una apertura de investigación que finaliza sin aplicar derechos AD) y es el motivo por el cual esta aproximación se considera más adecuada para un análisis del instrumento.

Respecto a este indicador, la información oficial de la OMC a partir de una categorización dicotómica, contabiliza el de número medidas que aplica un miembro considerando si impuso derechos a los países investigados. El problema con ésta metodología, es que el AD es una práctica privada e idealmente la medida aplicada es contra las empresas exportadoras para las que se constató el dumping, motivo por el cual, una investigación podría tener un resultado ambiguo o combinado para un determinado origen. En efecto, considerando un origen investigado, algunas de sus empresas podrían ser sancionadas y otras no. En la información estadística brindada por la OMC, si bien no se especifica el criterio considerado, a partir de las notificaciones de los miembros, resulta claro que con que solo alguna o algunas empresas hayan sido sancionadas; se considera que el país importador ha aplicado medidas contra el país que ha sido investigado. Los informes semestrales de la Secretaría de la OMC se basan en esta información.

186 Como se ha señalado, puede haber situaciones en que la no aplicación de medidas esté reflejando una falla por déficit o subutilización del instrumento antidumping. Este tema se profundiza al presentar una matriz de hipotéticos resultados frente a diversa categorías de actores, en el punto 3.4.2.1.

Aquí nuevamente puede aparecer un sesgo adverso contra el país que con mayor prudencia utilice el instrumento, dado que al partir de dos miembros que realizan una investigación contra un determinado país, si uno de ellos aplica medidas contra todo el origen (sin diferenciar por exportador) y el otro país, exime de medidas a los exportadores que no realizan dumping y solo sanciona a la empresas que sí lo hacen, en el conteo oficial de la OMC ambos países serán reflejados en forma idéntica por las estadísticas, habiendo aplicado una medida cada uno. Por lo tanto, la información por el conteo del par producto/ origen a los cuales el país importador aplica medidas tiene, de por sí, cierto grado de distorsión.

Por otra parte, una variable relevante también es el tiempo por el cual están vigentes las medidas aplicadas, lo cual en cierta forma es capturado por el stock de derechos antidumping que tiene en vigencia cada país en un momento dado. A este fin es interesante citar el trabajo de Cliff Stevenson, *Global Trade Protection Report 2007a*, en el cual al realizar un conteo de las investigaciones para el año, aparecen liderando el ranking: Unión Europea (35), India (31) y Argentina (19), mientras que si se contabiliza el stock de medidas, el resultado es claramente diferente, Estados Unidos (256), India (177) y Unión Europea (135). En efecto, la Argentina no se encuentra en el podio en cuanto al stock de medidas, y el primer lugar le corresponde a EE.UU., más allá que no está en la terna de medidas aplicadas en dicho año, y a su vez se invierte el orden relativo entre India y la Unión Europea.

Incluso si minimizamos el problema, y el conteo de medidas por país fuese una base homogénea, nos queda el problema que al tratarse de una medida nominal, debido a que no identifica ni el nivel de la medida ni el comercio afectado —ni en términos relativos ni absolutos—, por lo quedos países se ubicarían en el mismo lugar del ranking a pesar de que uno pueda tener importaciones por un valor diez veces superior al otro y haber aplicado derechos de una magnitud diferente. Algunos autores e informes a fin de mitigar este problema, intentan corregir la serie controlando por el valor de las importa-

ciones, de modo que el ranking quedaría conformado por una serie de cantidad de medidas por Mill. u\$s de importación, lo cual si bien parece en principio un mejor indicador, no está exento de problemas.

Entre otros trabajos esta metodología es presentada en el *Global Trade Protection Report 2007a*, aunque expresada como el ratio entre las participaciones de cada país en las medidas antidumping aplicadas en un año y en las importaciones. Así, para el año 2006 quien aparece en primer lugar es la Argentina, con un ratio de 20 veces (con 7,4% en las medidas antidumping y 0,4% en las importaciones mundiales), seguida por India y Sudáfrica con un ratio en cercano a 10 veces y en cuarto lugar Brasil con un ratio algo menor a 5. Nótese que los primeros cuatros lugares son ocupados por nuevos usuarios (PED) y los dos últimos no aparecían entre los primeros puestos ni de las aperturas realizadas ni del stock de medidas aplicadas en el año 2006, lo cual denota las implicancias de utilizar este indicador¹⁸⁷.

Una primera crítica a esta metodología es que al carecer de un valor de referencia o medio que relacione el valor del comercio con la cantidad de medidas “deseables o razonables”, es imposible establecer un parámetro que permita señalar si el mundo como conjunto, o algunos países individuales se encuentra por encima de ese umbral. Es muy claro que la utilización de este instrumento, si bien tiende a ser más intensa por los países que concentran el mayor número de importaciones, hay estados como Japón que casi no lo utilizan pese a ser grandes importadores (ver Cuadros del punto 1.6 y del Anexo A).

Por otra parte, si bien todos los miembros de la OMC tienen derecho a utilizar el AD, muchos de ellos no lo han aplicado nunca, y algunos no han implementado la legislación nacional o los organismos correspondientes, con lo que cualquier ratio que se calcule para intentar establecer un umbral o “banda esperable” en el uso del instrumento, debería considerar esta fuerte asimetría en la posibilidad

187 Más allá de la crítica que a continuación realizamos de este indicador, cabe señalar que presenta un sesgo a favor de los países con mayor stock de medidas, dado que en ratio solo considera las medidas aplicadas en un año.

efectiva de aplicarlo. Obviamente, cualquier rango que se estableciese debería ajustarse en relación a ciertas condiciones macroeconómicas que, como fuera señalado, tienden a aumentar las posibilidades tanto de la discriminación de precios como de su sanción en el marco del AAD. Al respecto, indagando acerca de por qué y en qué momento los países adoptan la legislación antidumping, Zanardi, M., Vandenbussche, H., (2008) analizan entre 1980 y 2003 un serie de países y verifican que la adopción de la legislación antidumping es una forma de retorsión, luego de que un país es afectado por medidas antidumping.

En síntesis, a partir de la cantidad de medidas aplicadas no podría establecerse con claridad y objetividad si hay excesos o abusos en el instrumento antidumping a nivel mundial, ni tampoco si a determinados países se los puede calificar como “excedidos” en la utilización del AD¹⁸⁸.

En términos lógicos, el hecho de que no se pueda establecer un umbral para determinar que superado dicho valor existe un exceso de medidas antidumping, no implica asegurar que el número de medidas efectivamente aplicadas, sea aquel que corresponda a una correcta utilización del instrumento. Por lo tanto, se analizará si más allá de su nivel absoluto, las tendencias en su evolución podrían corresponderse con lo esperable a partir de los cambios ocurridos en otras variables relacionadas al comercio internacional.

En relación a este tema, tal como se presentó en la evidencia empírica, sección 1.6, un estudio especial de la OMC señala que los ciclos de expansión y retracción del comercio mundial y la evolución de los PBI a nivel nacional, partiendo de un valor histórico como base, permiten establecer predicciones en el uso del AD, que a grandes rasgos, se han cumplido. Por lo tanto, el hecho que la cantidad de medidas responda a una modelización económica a partir de varia-

188 Obviamente ante situaciones extremas se podría indicar un uso incorrecto del AD, lo cual nos permitiría calificar sólo a los países *out-layers*, pero no al conjunto de los miembros de la OMC.

bles que forman parte de diversas explicaciones del dumping, lleva a concluir que resultaría inapropiado señalar que su utilización se ha incrementado como fruto de otras circunstancias.

3.1.3.2 Aproximación a los excesos del instrumento a través del daño y del dumping

Debido a que a partir del número de medidas (absolutas o relativas a las importaciones) no se puede establecer un parámetro de normalidad, y la evolución de las mismas acompaña lo esperable a partir de ciertas variables económicas que inciden en el dumping y la posibilidad de sancionarlo, queda preguntarse si las medidas aplicadas son consecuencia de una investigación, que además de cumplir con los requisitos legales del AAD arriban a conclusiones razonables, económicamente.

En efecto, sin duda habría un amplio consenso en señalar que desde la razonabilidad económica existe una extralimitación en el uso del instrumento, si el margen de dumping calculado es de un valor cercano o superior al 500% o si se determina daño cuando las empresas locales han mejorado su situación económica, y/o las exportaciones con dumping solo representan una porción ínfima del consumo del país importador¹⁸⁹.

A continuación se analiza cuáles de las determinaciones (daño o dumping) es susceptible para un estudio comparativo que permita concluir si se encuentran casos que carezcan de razonabilidad económica y si se trata de un problema generalizado que abarca diversos países usuarios y sectores involucrados.

Debido al carácter cualitativo de una determinación de daño (más allá que deba basarse en indicadores cuantitativos no hay ningún algoritmo que los combine); que la información pública disponible

189 Obviamente se podrían señalar otras situaciones extremas que generen consenso en interpretar como no razonable la aplicación del AD, sin embargo creemos que basta con citar solo estos ejemplos.

es incompleta y además no homogénea, es imposible realizar algún estudio comparativo entre países que permita alcanzar resultados concluyentes acerca los excesos o arbitrariedades de estas determinaciones¹⁹⁰. Lo antedicho no lleva a desconocer que en muchos casos las conclusiones acerca del daño suelen tener poco fundamento, y por lo tanto, brindan sustento a los autores que enfatizan el abuso en la aplicación del AD.

Cabe recordar la cita previamente realizada en la cual Torrent, R. (2003) aludía a la “imaginación” para determinar daño a la industria local, a fin de justificar medidas (que se sumaba a la discrecionalidad de los cálculos de dumping). Por otra parte, Finger, M. (2000), ejemplifica la determinación de daño como el resultado de un partido en el que hay solo simpatizantes de un equipo (los productores), por lo cual éste será frecuentemente favorecido. Sin embargo, como se detalló en el punto 1.6, las determinaciones de daño es la principal causa por la que las investigaciones antidumping finalizan sin la aplicación de medidas. Así de todas las investigaciones que finalizaron sin medidas antidumping entre 1995 y 2008, la mitad de ellas se debió a determinaciones negativas de daño y causalidad, un 30% a falta de dumping y el 20% restante a otros motivos. Incluso en EE.UU. y Canadá esta proporción es claramente mayor, por lo que si bien la determinación de daño está sujeta a un alto grado de arbitrariedad, de todos modos para el sistema en su conjunto, funciona como el principal contrapeso.

En contraste con la determinación de daño, la de dumping es cuantitativa y su resultado, un porcentaje que representa el nivel de discriminación de precios entre un valor normal (bajo ciertas condiciones es el precio en el mercado interno del país exportador) y el precio de exportación. El hecho de que este resultado se concrete en un número, y dichos datos sean de acceso público, la definición

190 En el año 2008 la OMC cambió el formato de las notificaciones semestrales obligatorias de las medidas antidumping, y a partir del 2009 se tendrá cierta información adicional, pero no habrá información detallada acerca de los indicadores de daño. Sí se conocerá el valor de las importaciones investigadas y el *market share* de las mismas.

acerca de si una medida antidumping es razonable o no en términos económicos, pasa a ocupar un lugar central en la determinación si se verifican excesos en la utilización del AD. Recordemos que a un umbral que determine los excesos no podía establecerse ni a partir del conteo de las medidas ni tampoco a partir del análisis de las determinaciones de daño.

Si bien existen motivos para señalar que el margen de dumping razonable podría variar de acuerdo al producto analizado, en función al tipo de empresa exportadora, según el país investigado de que se trate y el contexto económico en el que se establece, sería demasiado subjetivo y casi imposible identificar estas circunstancias para establecer cuál es el límite que se considera razonable en cada caso.

Así, a fin de poder presentar conclusiones con una amplia cobertura (tanto de países como de sectores) se buscará un concepto económico relevante para el comercio internacional que cumpla con las siguientes condiciones:

- que con cierto grado de abstracción pueda utilizarse en todos los sectores,
- que sea susceptible de una cuantificación objetiva y que exista información disponible para efectuarla,
- que sirva como criterio para definir el umbral de qué medidas se considerarán irrazonables¹⁹¹.

El concepto económico que consideramos relevante es la protección arancelaria del país exportador en cuanto a que es la que condiciona la posibilidad de una empresa exportadora, para discriminar precios

191 Esta aproximación a su vez, permite minimizar el grado de subjetividad de intentar cuantificar variables cualitativas como ser: estructuras de mercado, condiciones económicas particulares en los países exportadores, diferenciación de productos, la influencia de marcas, etc.

en el mercado internacional¹⁹². Esta idea también fue explicada al discutir acerca de la política comercial como determinante de la posibilidad de realizar dumping, y se desarrollará con mayor profundidad al presentar la metodología para la construcción de indicadores en la sección de la constatación empírica de la hipótesis.

Intuitivamente si se quisiese buscar una aproximación a los excesos, una vez descartada la cantidad de investigaciones y/o medidas y una comparación entre determinaciones de daño, debería analizarse el nivel de las medidas antidumping aplicadas. Sin embargo, tal como se expuso en 2.5.1.3, el indicador relevante es el cálculo de dumping porque este es el nivel máximo del derecho a imponer, y las medidas inferiores son prerrogativa opcional para el país importador. De este modo, hasta el momento de decidir la medida a aplicar, el margen de dumping pleno podrá operar como una amenaza que dejaría a los exportadores fuera del mercado, pudiendo incluso condicionarlos a presentar compromisos de precios, que solo en la alternativa más favorable al exportador, sería equivalente a un margen de daño. (Theuringer M. y Weib, P., 2001).

Incluso, aquellos países que por legislación interna están obligados a aplicar un margen de daño, podrán establecer derechos muy elevados que protejan a una industria con problemas de competitividad en tanto que se cuente con un alto margen de dumping que brinde cobertura como un techo “legal” para la medida. Por estos motivos, la medición de los excesos a partir de la razonabilidad de la determinación de dumping se debe evaluar a partir de su cálculo y no en función de la medida finalmente aplicada.

En síntesis, hemos concluido que no era conducente determinar los excesos del instrumento a partir del conteo de investigaciones y/o medidas aplicadas, y por lo tanto debía intentarse un análisis cualita-

192 Este concepto también es precisado por Bianchi, E., Labandera, P. y Veiga, L. (2003), al analizar los determinantes para que una empresa pueda exportar con dumping, que señalan: “Si se quisiera prevenir la práctica de dumping en un país fuertemente volcado a la exportación” las medidas a aplicar sería la eliminación de su protección arancelaria y la adopción de medidas que fomenten e incrementen la competencia en el mercado local”.

tivo que pusiera a prueba la razonabilidad económica de sus determinaciones. En primer lugar se evaluó realizar este análisis a partir de las determinaciones de daño, pero debido a que se trató de una determinación cualitativa y con escasa o nula información pública, había dificultades insalvables que imposibilitaban construir a partir de este tópico un indicador que permitiera discernir sobre el grado de razonabilidad de dichas conclusiones.

Por último, se consideró que la determinación de dumping resultaba apropiada a tal fin, en primer lugar se contó con información pública de sus resultados, y su valor intentó medir el nivel de discriminación de precios, lo cual también permitió evaluar su razonabilidad. A este fin, se consideró relevante el nivel de protección del país exportador a fin de aproximarnos a un umbral para establecer la razonabilidad de las medidas antidumping. A continuación, analizaremos en qué modo la economía política y la instrumentación del antidumping, pueden brindarnos una explicación de las medidas irrazonables.

3.2 Aspectos de la economía política de la protección comercial y su aplicación al AD

A partir de las diversas explicaciones sobre el uso real del AD, presentadas en los puntos 3.1 y 3.2, es claro que las mismas descansan de modo implícito o explícito en distintos modelos de economía política, entendida ésta en un sentido amplio, es decir, tanto en los elementos relativos a la formulación de los objetivos de la política comercial como en las fallas de su implementación.

3.2.1 El diseño, la implementación y el control de las políticas comerciales

En el punto 1.1.3 se presentaron los lineamientos básicos relativos a la economía política de la política comercial, arribando a algunas conclusiones acerca de los efectos de los instrumentos de protección

y cómo estos podían gravitar en las decisiones de las políticas públicas. En cierta forma esos objetivos se relacionaban a la representación política, la manera de obtener apoyos que sustenten un determinado plan y el modo en que el mismo se legitima a partir de las demandas de la sociedad.

En relación a este tema se presentó una dicotomía entre Estados benevolentes y aquellos que responden a ciertas parcialidades, y que en ambos casos podían existir enfoques hacia una mayor protección o mantener -y/o profundizar- el grado de apertura.

Sin embargo, en todos los casos, el Estado se presentó como un bloque uniforme, sin atender a la especificidad de que está integrado por una conducción política (los gobernantes) y un cuerpo que aplica las políticas (las burocracias), y que la inexistencia de mercados perfectos, además de suministrar una de las justificaciones para la política pública, coloca en un lugar central a los problemas de información en la formulación de las regulaciones¹⁹³. A continuación presentaremos los principales enfoques teóricos por los que existen problemas de economía política que llevan a que los gobiernos no puedan implementar aquellas medidas que consideran óptimas¹⁹⁴.

Gran parte de las discusiones acerca de las fallas de gobierno está centrada en entender cómo los objetivos buscados por ciertas políticas pueden frustrarse, o realizarse de manera ineficiente, a partir de ciertos aspectos técnicos y organizativos implícitos en las etapas de diseño e implementación. Entre los principales temas que consideramos relevantes para nuestro estudio están: los problemas de información e incentivos entre los gobernantes y la burocracia, y los problemas de información para la implementación de políticas adecuadas.

193 La burocracia se denominará también como funcionarios técnicos, de carrera, o de línea. La conducción política se identificará con los funcionarios políticos o los *policy makers*. Cuando se hable de Autoridades nacionales, se hará referencia a las respuestas de las instituciones estatales una vez procesadas las tensiones entre la burocracia y los *policy makers*.

194 Este punto sigue los argumentos y la bibliografía señalada por Sirlin, P. (2001) en el punto A.3.2.1. “El por qué del ‘Estado quiere pero no puede’”.

Algunos de los autores enmarcados en la visión neoclásica de la economía política (Niskanen, 1973; Mueller, 1979; Olson, 1990), identifican a los problemas de información e incentivos entre gobernantes y burócratas, como una de las principales causas de las fallas de gobierno que impiden que las políticas se traduzcan en una mejora en el bienestar general. Esta idea puede ser entendida en el contexto de la teoría de los juegos, como Principal – Agente: los principales (gobernantes benevolentes) encuentran dificultades para lograr que los agentes (las burocracias encargadas de diseñar e implementar las políticas) respondan directa y únicamente a los objetivos asignados. Estos autores consideran que los grados de libertad generados por los problemas de agencia, serán utilizados por los burócratas persiguiendo sus propios objetivos (incremento de salarios y presupuesto, relajamiento del ritmo de trabajo, retención de decisiones discrecionales, etc.) por lo cual entre las posibles soluciones están: reducir el espacio de maniobra de la burocracia o diseñar mecanismos que tiendan a la convergencia de incentivos¹⁹⁵.

Esta tensión entre la conducción política y la burocracia, es privativo del sector público (Simón, 1991) como claramente lo presentara Galbraight –en el Nuevo Estado Industrial (1967)– al señalar que la separación entre la propiedad y la gestión del capital, ha llevado a que exista una tecno estructura en las grandes empresas, por la que esta “burocracia privada” dirige en función de sus propios intereses los cuales pueden discrepar de los accionistas. Sin embargo, desde el enfoque neoclásico el citado problema es más relevante en los organismos públicos, por la mayor importancia de las restricciones de información a la que ellos se enfrentan en comparación con las firmas privadas (Olson 1990). Estas restricciones se relacionan con el hecho de que una gran proporción de los bienes y servicios producidos por el estado, constituyen bienes públicos (generalmente de

195 En ciertos casos esto podría ser simple; como por ejemplo en el área de impuestos al comercio exterior que una parte del sueldo se relaciona con objetivos de recaudación (o de reducción de evasión). Obviamente suponemos que se puede contar con mecanismos de control y transparencia que evitarían la posibilidad de corrupción, donde el agente podría obtener un mayor ingreso individual compartiendo con el sector privado el beneficio de incumplir la norma.

provisión monopólica por parte del mismo), en los cuales el sistema de precios juega un rol limitado. Su objetivo no es el lucro y por lo tanto las metas requieren ser cuantificadas, lo que puede ser complejo tanto por la naturaleza de las mismas, así como por la existencia de diversos fines combinados.

En contraste, las empresas privadas, a través de centrar su objetivo en el lucro juega un rol en la asignación de sus recursos materiales y organizativos, y como sistema de información entre el principal (accionistas) y el agente (conducción gerencial). En este sentido, las empresas cuentan más allá de los controles internos pedidos por los accionistas, con uno externo: el mercado, que es el que validará si la performance con la que es operada la empresa se encuentra en línea con la de sus competidores (Boneo, 1984). Si bien esto brinda una diferencia relevante entre la capacidad de conocimiento y de control de los accionistas hacia las empresas, respecto de la de los ciudadanos hacia el estado, también en las empresas pueden existir problemas de control cuando hay fusiones, activos tecnológicos compartidos entre varias firmas, precios de transferencia y tributación simultánea en varios países, entre otros temas.

La segunda dificultad se refiere a los problemas que enfrentan tanto los gobiernos benevolentes como las burocracias subordinadas, a fin de contar con la información necesaria para diseñar e implementar políticas que permitan obtener los objetivos establecidos. Estos problemas pueden afectar a las dos instancias antedichas de las políticas públicas, de modo que en el diseño, la falta de información podrá llevar a una elección inadecuada del instrumento para resolver un problema, y, en el mejor de los casos, a que la intensidad con la que se lo aplique no sea la óptima.

Como señala Sirlin, P. (2000), “El primer tipo de problema surge cuando los casos teóricos que fundamentan la intervención son poco robustos. Es decir, cuando pequeñas variaciones en los valores y comportamientos de las variables económicas pueden provocar cambios importantes en el tipo de política óptima correspondiente.

Y, las oficinas públicas encargadas del diseño e implementación pueden encontrar muy difícil contar con la información necesaria para elegir la opción más adecuada. Un caso referido a las políticas microeconómicas lo constituyen las políticas comerciales estratégicas. En este caso, como sostiene Grossman (1987), las derivaciones de política serán diametralmente opuestas, según se suponga que los empresarios fijen sus objetivos de oferta actuando ‘á la Cournot’ o ‘á la Bertrand’, aspecto probablemente difícil de discernir para los policy-makers¹⁹⁶.

El segundo problema relacionado a la información, está en la dificultad de graduar la intensidad de los instrumentos de política pública, y relacionado con la posibilidad de cuantificar las fallas de mercado en las que se justificó la política a aplicar. En el diseño y ejecución de la mayoría de las políticas industriales y comerciales, el Estado debe recurrir al sector privado para obtener la información necesaria, y por lo tanto, éstas dependerán de la voluntad y capacidad de los agentes privados involucrados, quienes en ciertos casos podrán tender a brindar datos sesgados.

Así, los problemas informacionales se presentan como un campo propicio para que el sector privado desarrolle las actividades de *rent-seeking*, y con mayor razón, en la medida que conozcan los objetivos de las intervenciones públicas, incluso tratándose de Estados benevolentes y burocracias disciplinadas.

Una visión más crítica sobre la lógica del funcionamiento del Estado es provista por Evans (2005): “La esencia de la acción del Estado radica en el intercambio que tiene lugar entre los funcionarios y sus sustentadores. Los funcionarios requieren, para sobrevivir, partidarios políticos, y éstos a su vez, deben contar con incentivos suficientes si no se quiere que desplacen su apoyo a otros poten-

196 En nuestro trabajo este debate se relaciona con dos aspectos: cuál es la racionalidad y los supuestos beneficios de aplicar medidas antidumping, y por otra parte cuándo existen condiciones económicas y legales para aplicar cualquiera de los mecanismos de defensa comercial, cuál es el más indicado.

ciales ocupantes del Estado. Quienes desempeñan cargos públicos pueden distribuir directamente los recursos con que cuentan entre sus partidarios a través de subsidios, préstamos, empleos, contrataciones o provisión de servicios, o bien apelar a su autoridad para crear rentas públicas destinadas a grupos favorecidos, limitando la capacidad de maniobra de las fuerzas del mercado. Entre las maneras de generar estas rentas se hallan el racionamiento de divisas, las restricciones impuestas al ingreso en el mercado mediante las licencias otorgadas a los productores, y la fijación de aranceles o limitaciones cuantitativas a las importaciones. Los funcionarios pueden asimismo quedarse con una parte de esas rentas para sí. De hecho, se adopta la hipótesis de que 'la competencia para ocupar cargos públicos es, en parte, una competencia por las rentas' (Krueger. 1974, pág. 293). Como esta 'búsqueda de ganancias directamente improductivas' genera utilidades considerables, se torna menos atractiva la inversión en las actividades productivas en la economía en su conjunto: por lo tanto, disminuyen la eficiencia y el dinamismo".

Es claro que a partir de la literatura sobre las fallas del gobierno, surgen limitaciones en su accionar que tienden a enfatizar acerca de que las fallas del mercado pueden ser "un mal menor", tema sobre el cual volveremos en el punto siguiente. Por otra parte, las políticas industriales y comerciales pueden buscar su objetivo a través de distorsionar temporalmente las señales del mercado, y a fin de buscar cuál es el instrumento apropiado, la intensidad y el tiempo en que deberá estar vigente, contar con la información apropiada -tanto presente como de escenarios futuros- se torna crucial. Por lo tanto, es claro que los problemas ocasionados por las fallas de gobierno no solo constituyen un punto de crítica de la ortodoxia, sino que debe constituir una preocupación central para aquellas políticas que se inscriben en la heterodoxia.

Por último, existen diversas formas de tender a reducir los problemas de las fallas del gobierno sin la necesidad de renunciar o limitar el accionar de las políticas públicas, las cuales requieren de diseños

institucionales tendientes a alinear los incentivos de las burocracias con los objetivos de la política pública, invertir en mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones y reforzar los mecanismos de *accountability*.

3.2.2 El lugar de la función objetivo del gobierno en el AD

En términos generales, dentro de la formación de la función objetivo de los gobiernos se presentaron diversos motivos para la política comercial, sea bien por aproximaciones ontológicas (estado benevolente o estado depredador) o por razones de representación y apoyo político. A los fines de nuestro trabajo, nos interesa plantear con relación a la aplicación de la política comercial en general y del AD en particular las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo se aborda el dilema entre fallas del mercado y fallas del gobierno?
2. ¿De qué modo los objetivos del gobierno se traducen en la aplicación del AD?

Sobre la primera pregunta, resulta adecuado abordarla con el enfoque de las distorsiones domésticas, en el cual, dentro del marco neoclásico, se pueden justificar ciertas intervenciones públicas, e incluso la protección comercial. Ante la existencia de fallas en el plano doméstico (ya sea en el mercado de capitales, en el de trabajo, etc.) la primera opción (*the first best*) es corregirlas en su fuente y evitar la aplicación de restricciones al comercio. Cuando no es posible, o su costo es superior a los beneficios a obtener, la alternativa es la política comercial para neutralizar las desventajas resultantes de la distorsión (*the second best*).

Una alternativa intermedia entre corregir el problema en la fuente y aplicar la política comercial, es la aplicación de subsidios a la producción, de modo que en dicho sector se alcance el nivel de actividad que se obtendría en ausencia de la falla de mercado, pero con una

distorsión menor a la que produce la política comercial ya que no se distorsionan los precios relativos que enfrentan los consumidores. Este razonamiento, es aplicable incluso cuando se considera legítimo o necesario el objetivo de mantener determinado nivel de producción nacional en ciertos bienes, más allá que no existan fallas de mercado. Por lo tanto, en aras de amortiguar el impacto sobre sectores sensibles o, para lograr apoyo para las políticas de apertura, sería recomendable utilizar ayudas internas en vez de la política comercial -arancel u otras restricciones-¹⁹⁷.

Esta línea de razonamiento tiene varios supuestos cruciales acerca de la instrumentación de un subsidio, entre otras: que para el gobierno es indistinto recaudar que desembolsar dinero (en aras del bienestar); que la recaudación adicional o la rebaja del gasto para poder otorgar el subsidio no tiene efectos distorsivos¹⁹⁸ y, por último, que el costo de asignar y monitorear el subsidio es poco significativo¹⁹⁹. En consecuencia de no cumplirse estos supuestos, en muchos casos los beneficios de otorgar subsidios respecto a aplicar medidas de protección comercial son escasos, o incluso negativos. Por otra parte, las ayudas internas pueden entrar en conflicto con los Acuerdos GATT- OMC sobre subvenciones, o con las del Acuerdo de Agricultura.

Por lo tanto, la opción de la política comercial sólo será válida en la medida que exista la imposibilidad (económica o política) de corregir las distorsiones en su fuente o, la inconveniencia de otorgar subvenciones a la producción (por costos de administración, problemas fiscales o limitaciones de la regulación multilateral) y, adicionalmente, se

197 En el marco de equilibrio parcial y ventajas comparativas, se supone que los subsidios a los productores no transforman a un país de importador a exportador, sino que sólo reduce sus importaciones, pero en menor medida que un arancel, y al mismo tiempo, no distorsionan los precios relativos locales. (Subsidios de efecto equivalente en la producción al obtenido por la aplicación de un arancel).

198 Se podría plantear que dado que la apertura aumenta el bienestar neto, da la posibilidad que los ganadores compensen a los perdedores, y de allí podría financiarse parte del subsidio.

199 En rigor, se debe comparar este costo sólo con la parte de la pérdida del excedente del consumidor que no es transferida al Estado en el caso de la aplicación de un arancel con efecto equivalente en la producción.

cuenta con un Estado con la capacidad técnica y la información necesaria para que la intensidad de su intervención (el nivel de protección) no exceda lo requerido para neutralizar la distorsión. Cuando esto no ocurre (por captura del estado o por problemas de información), se corre el riesgo de introducir una nueva distorsión, y los efectos adversos pueden incluso ser mayores a los que se pretendía corregir²⁰⁰. Por lo tanto, considerando estos problemas, aún dentro de esta variante que puede justificar la protección, existe el riesgo que las fallas del gobierno o del estado sean mayores que las fallas del mercado, y por lo tanto la mejor opción es no intervenir (Lall, 1983)²⁰¹.

Si se considera que la discriminación de precios en el comercio internacional es una distorsión, en tanto refleja que hay países que con la aplicación de aranceles se apartan del libre comercio -este enfoque se analizó en 2.2.5²⁰²-, las soluciones posibles son dos: la corrección en su fuente, es decir, eliminar el arancel que impide el arbitraje de precios, o la aplicación de una medida en la frontera del país importador, para neutralizar los efectos de la discriminación. La corrección en su fuente resulta poco probable, debido a que el arancel que, permite a las empresas discriminar precios exportando a un valor inferior al que practican en su mercado interno, proviene de la decisión soberana de un Estado. Por lo tanto, la única solución disponible es que se neutralicen sus efectos es a través de la política comercial aplicada en la frontera del país importador, es decir un sobre-arancel equivalente a la discriminación. Ahora bien, si por problemas de información o captura de agencia se aplicaran medidas que superan la discriminación de precios, entonces la distorsión resultante podría ser mayor a la corrección que se quiere realizar. A

200 Téngase en cuenta que, en un marco de equilibrio general, la provisión en exceso de bienes públicos o el subsidio excesivo de actividades generadoras de externalidades pueden provocar costos sociales tan importantes como los resultados sub-óptimos alcanzados por el libre mercado.

201 Por su parte, incluso en el marco de una mirada heterodoxa, deberá existir una evaluación de la calidad de la intervención del estado, si permite acortar la distancia al objetivo de política propuesto respecto del accionar del mercado.

202 Esto se enmarca en los modelos neoclásicos del comercio: en ausencia de diferenciación de productos, de costos de transporte y de otras imperfecciones de mercado.

partir de cierto umbral de error la falla del Estado es superior a la del mercado, y en dicho escenario, la recomendación de política sería no realizar ninguna intervención (Lall, 1983).

Así, al igual que en otros dilemas de regulación económica, nos encontramos frente a la necesidad de contar con instrumentos que permitan que la intervención tenga un nivel de precisión tal, que conduzca a una situación que esté más próxima al resultado deseable.

Al tratarse de una regulación que afecta a intereses que se encuentran en distintos países, sin duda una medida AD excesiva perjudicará la firma exportadora²⁰³, beneficiará al productor nacional y según las particularidades del caso y el enfoque teórico, podrá considerarse afectado el interés general del país importador. Así, el dilema para las autoridades tiene aristas distintivas en comparación a una regulación que solo tenga incidencia local, en la que los efectos se concentran en actores domésticos.

En efecto, conociendo que la intervención puede carecer de precisión o exactitud, el *policy maker* enfrenta al siguiente dilema: no actuar y permitir que continúen ingresando exportaciones con dumping, o llevar adelante una investigación que podría concluir con medidas excesivas (más allá que las autoridades no están obligadas por el AAD a aplicar el margen pleno²⁰⁴). Parece claro que al haber una regulación internacional que permite compensar (o corregir) el dumping, realizar investigaciones a pesar del riesgo de “sobre reaccionar”, sería la opción tomada con mayor frecuencia, debido a que de lo contrario se perjudicaría a empresas productoras domésticas.

203 Las empresas importadoras, si bien están localizadas en el país que investiga, las consideramos en esta sección como simples intermediarias, a pesar de que podrán ser quienes deban pagar el derecho antidumping y ven afectados los beneficios de su actividad comercial o productiva.

204 En el punto 2.5.2.1 al explicar las posibles medidas AD a aplicar se destacó como el nivel del dumping calculado, tiene un rol central en términos económicos y políticos; incluso cuando se aplica un derecho inferior (*lesser duty*).

Una alternativa intermedia sería hacer la investigación y solo aplicar medidas cuando se haya podido obtener información para el cálculo de dumping con un alto grado de exactitud. Sin embargo, en este caso, los incentivos quedan alineados en forma adversa debido a que la empresa exportadora, al no colaborar (sin brindar información) lograría que la investigación finalice sin medidas, por lo tanto la alternativa intermedia antedicha, carecerá de sentido desde el análisis económico.

Si bien este dilema se puede analizar caso por caso, la opinión o posicionamiento que se tenga respecto a si la aplicación del AD corrige o amplifica las distorsiones, puede ser justamente el criterio por el cual determinados gobiernos deciden utilizar o no este instrumento, o el modo en que lo hacen. En efecto, esta opinión acerca del AD los llevará a elaborar una regulación nacional que brinde mayor o menor facilidad para el uso de este instrumento y, decidir el estándar que utilizarán -dentro del rango admisible en la OMC- para determinar si se cumplen los requisitos necesarios para aplicar medidas. Este tema se analiza a continuación y constituye el segundo tópico relativo al objetivo del gobierno en el AD²⁰⁵.

En cuanto a la segunda pregunta, cómo incide la función objetivo de los gobernantes en el AD, ésta queda restringida una vez que el país ha decidido ingresar a la OMC. Una vez tomada la decisión, existirá cierto margen para intentar obtener mayor protección con el instrumento AD, o por el contrario, minimizar sus posibles efectos distorsivos para mantener el grado de apertura alcanzado (que se reflejaría en hacer muy restrictivo su acceso para los productores o en el extremo, incluiría la opción de no reglamentar internamente los procedimientos). En la práctica esto implica elegir el nivel

205 En este sentido es ilustrativo el caso de Chile, que prácticamente no aplica AD (ver Sección 1.6) y que este instrumento está bajo la administración de la Comisión de Distorsión de precios, en donde participa entre otros el Banco Central. En EE.UU. cuando lo la competencia sobre el uso del antidumping estaba bajo la Reserva Federal muy pocas investigaciones finalizaban con medidas (Irwin, D. 2004). Por su parte Uruguay, solo abre investigaciones luego de un profundo análisis de la información, y cuando se cerciora de que haya una alta probabilidad de dumping y que este haya ocasionado daño.

de riesgo (por *accountability* internacional y parcialmente nacional) que supondría un uso más cercano a la protección, debido a que al contrario una interpretación más liberal los minimiza²⁰⁶. Respecto a este dilema, el análisis costo- beneficio respecto a infringir el AAD dependerá de²⁰⁷:

- la relevancia en términos de variables económicas, sociales o políticas del sector que se vería afectado por el hecho de cumplir estrictamente el AAD (que podría llevar a no aplicar medidas o que su nivel sea insuficiente)
- la probabilidad que este incumplimiento sea efectivamente judicializado, ya en tribunales locales, regionales o en la OMC
- las posibilidades de evitar una judicialización con una negociación que ofrezca una compensación que se evalúe como menos gravosa
- la ponderación que se realice del costo de reputación por incumplimiento en la arena internacional, (considerando que la OMC ante la solicitud de dirimir la controversia fallaría en contra del gobierno infractor)
- la evaluación sobre el incumplimiento sólo es necesario temporalmente, o el mismo se mantendrá más allá de haber tenido fallos adversos en la OMC.

Los temas de *accountability* se analizan cuando tratamos los aspectos relativos al accionar de la burocracia, puesto que si bien se relacionan con los objetivos de los funcionarios políticos, tienen un vínculo más estrecho con las actuaciones específicas que en cada investigación. A su vez, dado el retraso con el que suelen expedirse los mecanismos de *accountability*, es más probable que sus costos implicancias, recaigan sobre la burocracia antes que sobre los funcionarios políticos.

206 Como se explicará más adelante, una utilización más liberal no necesariamente garantiza una evaluación satisfactoria frente a un *accountability* que se focalice en los efectos de la política pública.

207 En OMC (2009) en referencia a lo señalado por Hauser y Roitinger (2002).

Así, en cuanto al AD, la función objetivo de los gobiernos se reflejarían principalmente en la elección de ciertos lineamientos que tienden a inclinar el resultado a favor de productores o exportadores, y cuando corresponda, en la elección de una medida minimalista o maximalista: éstas pueden estar incluidas en las legislaciones nacionales que internalizan el AAD, o en directivas de menor rango, dependiendo del grado de continuidad que tiendan a tener los objetivos gubernamentales en cada país.²⁰⁸

Así, un gobierno que busque obtener mayor protección²⁰⁹, tenderá a utilizar aperturas de oficio, acumulación de orígenes y, en detrimento de los exportadores, utilizará el criterio de la mejor información disponible, entre otras disposiciones. Por su parte, un gobierno que desee mantener el grado de apertura y vislumbre al AD como un instrumento que puede retrotraer a una mayor protección comercial, impondrá un alto estándar a los productores para realizar una apertura de investigación, no utilizará la regla de acumulación de orígenes y facilitará, en la medida de lo posible, la participación de los exportadores, entre otros elementos²¹⁰.

Evidentemente existe una relación entre las reglas del AAD y la posibilidad que ciertos sectores hagan lobby para un uso proteccionista, en este sentido resulta relevante señalar que son los gobiernos los que intervienen en la creación y modificación de las normas multilaterales, es decir, en la negociación de su diseño inicial, parcialmente en

208 Por ejemplo, la Argentina desde 1994 al 2010 ha publicado cuatro decretos que regulan en materia del AD, los últimos tres fueron referidos a AAD de la Ronda Uruguay, y si bien no tienden a reflejar nítidamente opciones de políticas, éstas pueden entrecruzarse en cuanto a los plazos establecidos para las investigaciones. El INDECOPI de Perú se encuentra en un proceso de revisión de su legislación y procedimientos, habiendo creado en 2010 una comisión interministerial para tratar el tema.

209 Esta consideración es independiente si el diagnóstico surge de un Estado benevolente o si se buscan intervenciones puntuales determinadas por el accionar del lobby sectorial.

210 De acuerdo a los modelos institucionales elegidos para implementar el AD y el nivel de especificaciones que contenga la legislación nacional, algunos elementos podrán residir en la esfera más política (gobierno) o quedar en manos de los funcionarios técnicos (burocracias). Por lo tanto, los ejemplos citados pueden no ser coincidentes para todos los países usuarios del AD.

el modo en que éstas son interpretadas y por último, en las instancias multilaterales de posibles modificaciones.

Respecto al diseño de las reglas multilaterales, si bien como se explicó en 1.4.2.2 la OMC toma decisiones por consenso, en la práctica los miembros con mayor comercio y presencia política, tienen mayor capacidad de influir e incluso un poder de veto implícito. En este contexto, varios autores –Tórtora, M. (2000), Tavares. A. J. (2001) y Greg Mastel (1999) remarcan la influencia que el lobby del sector siderúrgico de EE.UU. ha tenido en el diseño del AAD, por lo tanto las reglas en sí, presentan un sesgo que facilita su uso en *commodities* y grandes empresas. De acuerdo a lo señalado por Grey, R. (1995), particularmente entre la Ronda Tokio y Uruguay, adicionalmente a los citados actores productivos de la economía política, la misma utilización del instrumento por parte los países usuarios tradicionales –desarrollados–, formó dos nuevos grupos de poder con intereses relativamente convergentes y cierto grado de autonomía: los funcionarios encargados de instrumentar el AD y los principales estudios de abogados que intervienen en las investigaciones²¹¹. Por lo tanto, en forma adicional, y probablemente convergente con el interés de las grandes empresas beneficiarias de este instrumento en los países centrales, el AAD incrementó su carácter legal y administrativo.

Por su parte, dado que en el AAD existen muchas zonas grises que deben ser interpretadas en las controversias de la OMC, la atención que los gobiernos le asignen a (tanto cuando son demandantes o demandados, como si son terceras partes interesadas), mediante la defensa de sus puntos de vista puede contribuir a lograr cierta incidencia en los antecedentes (una cuasi jurisprudencia) que se acumulará en el sistema de solución de diferencias de la OMC. Así, si bien en la instancia inicial (grupo especial o Panel) y en su revisión (Órgano de Apelación) los funcionarios deben velar por el

211 Para un detalle de la historia del AD entre Ronda Kennedy y Tokio ver Grey, R., (1995, p. 11 a 14). De alguna forma se reintroduce la discusión entre Actores y Sujetos del Derecho Internacional planteada por Lavopa, F (2008) op.cit., en referencia a la negociación de los Acuerdos ADPIC.

cumplimiento de las reglas en función del interés multilateral, éstos formarán su opinión, tanto a partir de los antecedentes como de las posiciones que sean más coherentes y fundamentadas, encontrándose allí una oportunidad para que los países logren influir en las interpretaciones del AAD.

Por último, una vez establecido un Acuerdo, en este caso el AAD de la Ronda Uruguay, existen dos formas de modificarlo, y en ambas los gobiernos deben realizar acciones concertadas. En un extremo, prácticamente imposible, la OMC permite que se modifique un Acuerdo si existiera unanimidad de todos los miembros (una figura más fuerte que el consenso). Otra opción más factible es que el tema se incluya en la agenda de una nueva negociación, para lo que se debe formar una coalición en torno a dicho interés, con la suficiente fuerza a fin de contrarrestar a los países favorables al *statu quo*. Cabe señalar que para la Ronda del Milenio (Seattle en 1999) la inclusión del AAD en los temas a negociar tenía muy pocas posibilidades, y recién fue posible en la actual Ronda Doha. Esto sucedió como consecuencia de que se formó una coalición entre un grupo importante de países que consideraban que su actual reglamentación deja margen para una implementación abusiva, y que el actual AAD requiere ciertas modificaciones. En el punto 5.1.3 se analiza en qué medida las negociaciones actuales podrían constituir una solución a los problemas que se abordan en este trabajo.

Más allá que como se mencionó previamente, la orientación del gobierno puede plasmarse en la legislación nacional respecto al AD, o en otras directivas relativas a su implementación, ésta también se relaciona con el modo en que organiza la institución o instituciones que estarán a cargo del tema. Entre las opciones posibles, la responsabilidad se puede concentrar en una sola agencia o asignar competencias según se investigue el mercado doméstico (daño) o el externo (dumping). Por otra parte, el ministerio o área de la cual dependa operativamente la agencia encargada del AD, también podrá incidir respecto a las posibilidades de captura o independencia (tanto

del sector privado como de las autoridades políticas). Por último, el grado de colegiación o concentración de las autoridades que deciden acerca de la imposición o no de una medida y su especificación (tipo de derecho, la magnitud del mismo y su vigencia) incidirá en el uso del instrumento. Un esquema institucional en el que la decisión se toma en un solo ministerio, y más aún, si éste es el más vinculado a los productores, es más probable que considere con menor atención el interés público en comparación con un marco en el cual estén representados diversos sectores (ya sean delegados de diversos ministerios o incluso con otras formas de representación política).

Con respecto al *lobby* privado, que podría incidir tanto en el diseño de la normativa nacional como en su aplicación, en el AD existirían ciertas condiciones para que su comportamiento se intensifique en comparación a cómo éste opera en relación a otros instrumentos de intervención pública. En efecto, en aquellos instrumentos que se caracterizan por contar con un nivel de recursos limitados, típicamente cuando existen transferencias monetarias (sean créditos o eximiciones de impuestos), algún otro recurso escaso (por ej., asignación de espacio físico en un parque industrial o zona portuaria, o un cupo de excepciones a una determinada norma); la actividad de *lobby* para apropiarse de una parte de los mismos tiende a limitarse y equilibrarse en el punto en que la competencia, lleva a que el esfuerzo marginal se iguale a los posibles beneficios (Sirlin, P. 2001). En principio, el AD no implica un “consumo rival” (una de las características de un bien público), en el sentido que la utilización por parte de unos productores no va en detrimento que otros puedan solicitar lo mismo para sus sector. Por lo tanto, ante la inexistencia de un “consumo rival”, se carecería de razones para la competencia y que tienda a incrementarse el gasto en el *lobby* para aventajar a otros beneficiarios, de este modo difícilmente, se alcanzaría el equilibrio antedicho²¹².

212 En torno a esta idea del posible equilibrio a partir de la competencia por *lobby*, a fin de enfatizar acerca de la relación entre las autoridades y los productores, hemos minimizado la capacidad de influencia de los importadores, los exportadores y los países afectados.

Sin embargo, más allá que en teoría el AD tiene ciertas características similares a la de un bien público, en la práctica existen tres problemas que lleva a que se constate consumo rival, y por lo tanto cierta competencia del *lobby*, por lo que la idea de un equilibrio entre costos y beneficio que limita su actividad, vuelve a ser relevante.

El primer problema, y que es común a otros instrumentos que demandan la intervención pública y el análisis caso por caso, es la capacidad limitada del Estado para gestionar adecuadamente una cantidad de investigaciones superior a un determinado umbral, y más aun teniendo en cuenta que existen plazos máximos de la normativa internacional. Por lo tanto, en la medida que la demanda por investigaciones AD exceda la capacidad de procesamiento de las Agencias encargadas, y los gobiernos no respondan ampliando los recursos destinados al tema, existirán comportamientos competitivos de *lobby* que tenderán a un equilibrio en función del beneficio esperado, en forma similar a lo ocurrido en otras políticas, en donde existe una renta dada a distribuir (bien sea monetaria o de otro tipo)²¹³.

El segundo problema lo constituye la conflictividad bilateral que pueden ocasionar las medidas AD cuando se concentran en un origen y superan algún umbral que subjetivamente el país afectado ha determinado, y a partir del cual pueden aparecer represalias comerciales²¹⁴. En este caso, podría existir una especie de cupo para algunos orígenes, y por lo tanto para las empresas que soliciten investigaciones AD contra aquellos países volvería a existir una lógica de competencia por *lobby*, en la medida que el gobierno no establezca criterios propios para que unos casos califiquen por sobre otros²¹⁵.

213 En teoría, en la mayoría de los países, no existe una restricción legal a presentarse a solicitar una investigación AD, y en caso de existir racionamiento, probablemente éste impactaría sobre las últimas solicitudes. Sin embargo, en la práctica pueden existir criterios que se interpongan a esta lógica estrictamente de orden de llegada. Puede deberse a motivos relacionados a la política pública (empleo del sector, interés estratégico, sensibilidad por la región en donde está localizado, etc.) o también, podría orientarse por la actividad de lobby privado.

214 Como se presentó en 1.6, la conflictividad bilateral en el AD es relativamente baja, sin embargo las represalias comerciales pueden canalizarse mediante otro tipo de medidas.

215 Incluso en ese caso la competencia de actividades de *lobby* podría operar para la determinación de los criterios.

En tercer lugar, si bien como señalamos no existe ninguna forma objetiva de calcular cuál es el número de medidas que podría aplicar un país en un año, si un miembro de la OMC incrementa su actividad antidumping a un ritmo claramente mayor al resto, probablemente existirán ciertas advertencias para que se evite un uso abusivo y frecuentes pedidos de consultas bilaterales, o en las sesiones bianuales ordinarias del comité antidumping. Este sutil llamamiento a la mesura, de un modo más o menos efectivo según el país en cuestión, podrá también colocar un límite a la cantidad de medidas a aplicar por una nación, por lo cual para las potenciales firmas usuarias aparece el conflicto debido a un consumo rival.

Por lo tanto, los comportamientos de autolimitación del *lobby* a partir del equilibrio entre su costo y los beneficios a obtener, podrán operar en el AD cuando se verifiquen las tres condiciones antedichas: saturación de la capacidad de la agencia, nivel de conflictividad bilateral o llamamientos a la mesura a nivel multilateral.

Puesto en perspectiva, los problemas de información y del antidumping, podemos concluir este señalando que la forma en la que el gobierno articule la utilización del AD con sus objetivos generales de política comercial, tendrá incidencia en las expectativas y percepciones de las contrapartes, respecto tener un trato equitativo y la probabilidad que las investigaciones finalicen con la aplicación de medidas.

3.2.3 Instituciones y burocracias en la implementación del AD

A nivel teórico de política comercial, se planteó que una de las posibilidades de las fallas de la implementación se relaciona con la autonomía de la burocracia respecto de los objetivos del gobierno, no obstante, en el contexto del AD, al existir un marco normativo previo, este potencial conflicto se encontraría atenuado respecto a otras políticas en las que su diseño e implementación cuenten con mayores grados de libertad. Por otra parte, en aquellos casos que las

diferencias de enfoques o los conflictos (reales o potenciales) entre la burocracia encargada de este instrumento y los objetivos de política de los gobiernos hayan sobrepasado un determinado umbral, la solución implementada ha sido el cambio de la Agencia con competencia en este tema²¹⁶.

Una situación particular que es ilustrativa de las posibles tensiones entre los objetivos y el modo de implementarlos, es cuando las autoridades políticas consideran que en una determinada investigación los costos del incumplimiento de la normativa, asociados a la pérdida de reputación ante un panel adverso en la OMC, son menores a las consecuencias de no aplicar ninguna medida de protección comercial. Cabe señalar que la lógica política puede llevar a maximizar los beneficios coyunturales, mientras que los costos son a mediano plazo –la solución de una controversia en la OMC puede llegar a demorar hasta tres años–. En dicho período, se pudieron cumplimentar los objetivos políticos o incluso sortear una coyuntura adversa que permitiera recomponer la situación de un sector productivo y su consolidación una vez retirada la medida que no estaba en conformidad con la normativa OMC.

Por su parte, los burócratas o técnicos, según cómo se estructuren los incentivos de sus carreras (estabilidad, evaluaciones y ascensos, posibilidades de ingresar a la OMC, etc.) podrán aceptar pagar el costo político de los “errores u omisiones técnicas” o intentar que las decisiones discrecionales, recaigan en la conducción política. La posibilidad de arbitrar entre estas soluciones diametralmente opuestas dependerá de la estructura institucional. De constatarse el extremo de una burocracia totalmente independiente –con cargos estables que no pueden ser removidos–, y que su incentivo se relacione con

216 Por ejemplo en EE.UU. hasta los años '70 la implementación se encontraba en el ámbito de la Reserva Federal, y debido a que era muy restrictiva para aplicar el instrumento, a pedido de los productores nacionales pasó a ser al *Department of Commerce* (dumping) y la *International Trade Commission* (daño) y se incrementó sensiblemente el número de investigaciones y medidas (Irwin, D. 2004) . En Brasil, en sentido contrario, este tema a partir de 1997 pasó a la DECOM, que hizo una aplicación más restringida del instrumento (Kume, H. y Piani, G., 2005)

la reputación internacional y el apego al AAD, las autoridades no tendrían la posibilidad de optar por el incumplimiento o incursionar en las “zonas grises” del AAD. La reiteración de la situación antedicha en diversas investigaciones, con un gobierno que mantiene como “función objetivo” maximizar los espacios para la protección comercial, derivaría en cambios de cierta magnitud, ya sea en los cuerpos técnicos o en el extremo de la Agencia encargada del tema.²¹⁷

En adelante consideraremos a la Agencia encargada del AD como un dato, sin hacer referencia a su posible grado de conflicto con las autoridades políticas, y por lo tanto nos centraremos en el accionar de su burocracia técnica. Como se señaló en el análisis teórico, éstas tienen sus propias lógicas o intereses que podrán amplificar o morigerar la función objetivo del gobierno, bien sea hacia una implementación de este instrumento más cercano a la protección o por el contrario a preservar el nivel de apertura. Por su parte, en cuanto a los puntos abordados respecto al comportamiento de las burocracias, se prestará especial atención a aquellos que tengan implicancias en las oportunidades de defensa de los exportadores y en el procesamiento de su información, que son elementos centrales de la hipótesis. Cabe señalar que en los trabajos académicos sólo se abordan parcialmente algunos de estos problemas, por lo que varios aspectos serán señalados a partir del conocimiento de la utilización real de este instrumento por parte de diversas autoridades nacionales.

Respecto a los problemas de información, el funcionamiento del AD puede analizarse mediante la representación de un agente regulador (la burocracia) que se comporta con cierta exactitud ante la presencia efectiva de todos los actores directamente involucrados en la investigación, y tender a emitir decisiones distorsionadas ante la ausencia de alguno de ellos (en términos generales ausencia de los exportadores, aunque también los productores pueden fallar en brindar la información necesaria).

217 La situación opuesta también es posible, puede existir una burocracia más allegada al interés de los productores y a ideas proteccionistas, y un gobierno con un mayor interés en la apertura comercial y la utilización restrictiva de los instrumentos de defensa comercial.

La información depende de los incentivos que los actores tengan para brindarla, los que estarán relacionados:

- a) en forma inversa a los costos y/o riesgos de suministrarla y,
- b) en forma directa con la percepción de que la información contribuya efectivamente a obtener un resultado favorable²¹⁸

A continuación enumeramos algunos temas de los procedimientos en los que los funcionarios técnicos, cuentan con cierto grado de libertad y, que pueden incidir en los incentivos para que durante la investigación los diferentes actores logren una participación sustancial y efectiva:

- otorgar audiencias para que las partes puedan dar a conocer en detalle sus puntos de vista,
- exigir sólo aquella información estrictamente necesaria, otorgar tiempos razonables en relación a la información solicitada, tener flexibilidad en el otorgamiento de prórrogas para contestar requerimientos,
- permitir subsanar errores en las verificaciones cuando se entienda que los datos se brindaron de buena fe,
- explicitar el modo de construir y analizar ciertas variables, a fin de que las partes puedan presentar la información adecuada,
- establecer criterios de confidencialidad claros, que sean equilibrados entre la protección de la información y el derecho a defensa de todas las partes y,
- hacer conocer con la antelación necesaria, el rechazo de información para que la misma pueda ser subsanada
- brindar acceso a los cálculos realizados y a la metodología detallada a fin de poder opinar acerca del tratamiento de la información presentada por todos.

218 Como se explicará posteriormente, los riesgos pueden estar relacionados a develar estrategias comerciales o incluso temas técnicos relativos al proceso de producción y los datos sobre costos.

En la mayoría de estos puntos el *accountability* de las partes interesadas es relativamente débil, salvo que las legislaciones nacionales que internalizan el AAD contengan precisiones muy detalladas respecto a la conducción de la investigación, o que en ciertos aspectos, dicha función la pueda cumplir una normativa suplementaria referida a los procedimientos administrativos que regulen la relación entre los privados y el Estado. Por lo tanto, estos procedimientos brindan espacio para que los funcionarios técnicos puedan tener ciertos márgenes de discrecionalidad, lo cual en principio podría afectar tanto a productores como a exportadores.

Esto nos lleva a focalizar con más atención sobre el *accountability* y sus procedimientos, sin embargo antes es preciso distinguir algunas diferencias del AD respecto a otras políticas públicas, en las cuales en general el diseño, la implementación y el *accountability*, se analizan como etapas separadas²¹⁹. El instrumento AD, en relación a este tema presenta dos particularidades: está acotado a situaciones ya previstas por un Acuerdo Internacional, y su implementación combina elementos de política comercial y un procedimiento cuasi-judicial. En consecuencia, en el AD los grados de libertad para el diseño son escasos (sólo ciertas orientaciones en las zonas grises y calibrar la medida si es que corresponde aplicarla), mientras que la implementación y un primer nivel de *accountability* se llevan a cabo al mismo tiempo, dado el derecho a participar y defenderse que tienen las partes afectadas.

219 Por ejemplo en una política acerca de ciencia e innovación en industria, en primer lugar se realizará su diseño en función del marco conceptual acerca de cómo la innovación incrementa la competitividad, luego la implementación deberá tener en cuenta los medios que se poseen y cómo llegar a la población objetivo (selección sectorial o autoselección vía estándares horizontales) y por último, una vez transcurrido cierto tiempo de vida del programa en cuestión, se podrá realizar el *accountability* que dará cuenta sobre si los recursos involucrados se utilizaron adecuadamente.

Así, en el caso del AD, podemos encontrar tres niveles de *accountability*:

- El primer nivel, relativo a la aplicación de las normas (sean nacionales o internacionales) y, con independencia que las irregularidades o incumplimientos puedan o no haber afectado a los intereses privados involucrados.
- El segundo, llevado a cabo por las partes privadas involucradas, que a su vez puede ser durante el proceso o posterior al mismo, y de carácter nacional o internacional.
- El tercer nivel es en relación a los impactos que ha tenido la utilización del instrumento AD, en relación a objetivos más amplios de política económica y comercial.

En el primer nivel se encuentran diversos organismos públicos, bien sea en la órbita del poder ejecutivo –organismos de contralor–, o instancias del poder judicial o legislativo, quienes pueden llevar a cabo una revisión acerca del funcionamiento del sistema²²⁰. Esta instancia es relevante ya que pudiera ocurrir, que como consecuencia de las acciones de la administración, alguna de las partes hubiese carecido de incentivos a ejercer sus derechos, lo cual generalmente no le confiere derechos para ejercer acciones en la *accountability* del segundo nivel.

El segundo que mencionamos, hace referencia a dos momentos y a dos instancias de arbitraje. En primer lugar, como fuera señalado, las partes involucradas tienen derecho a brindar información y su punto de vista en la investigación, pudiendo opinar incluso acerca de las pruebas brindadas por las contrapartes. Por lo tanto, existe un *accountability* permanente sobre los el accionar de los funcionarios técnicos, aunque no son cubiertos ciertos espacios de discrecionalidad. Obviamente este control se ejerce en la medida que las partes tengan

220 En la Unión Europea, los funcionarios técnicos que llevan adelante estas investigaciones están sujetos a un estricto control por parte del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, quien verifica que no existan determinaciones arbitrarias y no se haya vulnerado el derecho de las partes interesadas, principalmente productores e importadores que son agentes económicos planamente regulados bajo el derecho comunitario.

efectivamente los incentivos para participar de la investigación, y si no ocurre, se carece del nivel de control, y adicionalmente queda prácticamente inhibido el acceso a las siguientes instancias relacionadas a reclamos judiciales o arbitrajes (regionales o multilaterales).

Generalmente, una vez concluida la investigación, si una de las partes considera que fue perjudicada por algún vicio en el proceso, se abre la oportunidad de recurrir a otras instancias distintas a la autoridad investigadora. En el ámbito nacional generalmente se encuentran dos instancias, la del área propiamente administrativa (interviniendo niveles jerárquicos del mismo poder ejecutivo) y las instancias legales ordinarias (en el poder judicial).

En el ámbito internacional, la instancia principal es la OMC, más allá que los países miembros de Acuerdos Regionales, suelen tener la opción de acceder a sistemas de solución de diferencias propios, que pueden ser excluyentes unos de otros, según se cuente con cláusulas de elección de foro²²¹. Como fuera señalado, las controversias en la OMC deben ser planteadas por los países miembros, lo cual lleva a dos consecuencias:

- Sólo las demandas de las firmas exportadoras pueden llegar a esta instancia (no acceden los productores del país importador).
- El peso de las firmas exportadoras afectadas –o el comercio involucrado– debe ser de una magnitud tal, que lleve al Gobierno a incurrir en los costos políticos y económicos de presentar el caso en la OMC.

221 La elección de foro no permite acudir a ambas instancias arbitrales. El MERCOSUR bajo el protocolo de Solución de Controversias de Brasilia, no contaba con elección de foro, y la medida antidumping de Argentina contra Brasil en pollos fue analizada en primer lugar por el Sistema Regional –dando la razón a la Argentina– y en segunda instancia por la OMC –sin llegar al órgano de apelación– dando la razón a Brasil. Cabe señalar que si bien era el mismo caso, no se abordaron los mismos temas.

Un punto que tiende a debilitar el *accountability* multilateral es que muchos gobiernos deben recurrir a estudios privados como apoyo para realizar sus demandas en la OMC (Bown, C., 2004). Los Estados no siempre cuentan con presupuestos suficientes y no son claros los incentivos del sector privado para colaborar en solventar dichos costos²²². En efecto, aún si el sector privado contase con la certeza de que la OMC falle a favor de la demanda planteada, el país que ha colocado una medida AD de modo incompatible con las reglas no está estrictamente obligado a retirarla²²³. Como fuera explicado, la OMC no aplica sanciones en forma de multas o reparaciones económicas, sólo puede autorizar represalias o contramedidas al país afectado, pero dado que las mismas podrían ser en otros sectores, cuando eso acontece, el sector privado que financió parcialmente la demanda no obtendría ningún beneficio. Por lo tanto, solo una fracción menor de los casos que potencialmente pudiesen presentar controversias es efectivamente llevada a un panel en la OMC, que entre 1995 y 2008 no superó el 2%²²⁴.

En función de lo señalado, el modo y la intensidad en que el mecanismo de solución de diferencias de la OMC opera efectivamente como *accountability* es relativo, y dependerá crucialmente de los actores involucrados (tanto sea de las empresas como de los países miembros), motivo por el cual el costo de reputación infringir algunos aspectos del AAD, será un resultado contingente a cada caso. Como dos conductas opuestas al respecto, se puede citar a EE.UU. en el

222 Si bien existe un Centro especializado para apoyar a los PED en el ámbito de las controversias de la OMC, y tiene costos más accesibles que un despacho privado, de todas maneras resultan tarifas altas para ciertos países por lo cual requerirán del apoyo económico de sus sector privado. El costo de contratar a un estudio especializado se encuentra en torno al millón de dólares.

223 Previamente, se hizo referencia a que los gobiernos pueden tener distinta aversión al riesgo cuando aplican medidas sin cumplir las reglas, y al costo de reputación mayor que podría implicar no ponerla en conformidad (en ciertos casos implicará retirarla) según el fallo de la OMC.

224 Esta línea argumental no varía aun cuando se considere que, en las etapas de consulta obligatoria del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, los países puedan aclarar ciertos temas controvertidos de una investigación o éstos lleguen a una solución mutuamente satisfactoria.

tema de *zeroing*, que a pesar de fallos adversos ha intentado mantener en forma solapada la misma metodología, y a la UE, que en aquellos temas controvertidos en los cuales el Órgano de Apelación de la OMC ha fijado una determinada interpretación, la misma es incorporada en su práctica, de modo de minimizar el riesgo de enfrentar casos adversos en la arena multilateral.

La diferencia en cuanto a los temas abordados en el *accountability* local y el multilateral, ocasiona una asimetría entre los productores del país importador y los exportadores respecto a su posibilidad de reclamar cuando consideran que la investigación no se llevó a cabo en la manera apropiada. En efecto, excepto para unos pocos países que cuentan con tribunales especializados en materia de regulación internacional del comercio, la justicia interna analiza temas formales de procedimiento enfocados a las normas locales que internalizan el AAD. Por su parte, los temas relacionados al cumplimiento de los requisitos del AAD, tanto los referidos a los derechos de defensa como aquellos sustantivos del análisis económico, son abordados en el ámbito de la OMC. En consecuencia, cuando las autoridades nacionales toman decisiones que pudiesen estar equivocadas en temas sustantivos, las únicas partes que podrían cuestionarlas son los exportadores –a través de sus países–, debido a que los productores nacionales sólo acceden a un ámbito que analiza temas formales del procedimiento ligados a la legislación local.

Por último, se encuentra el *accountability* enfocado sobre la política económica, que debería evaluar cuáles fueron los efectos de la utilización del instrumento, considerando tanto aquellos casos en que se aplicaron medidas, como las circunstancias y los resultados cuando no. Estos estudios no son de frecuente realización por parte de la administración pública, y en términos generales las evaluaciones realizadas por el sector académico no cuenta con toda la información necesaria.

Como una idea de la complejidad de la información requerida, se debería realizar un monitoreo sobre el flujo de importaciones de

los productos investigados –a nivel de exportador– desde todos los orígenes a fin de evaluar la efectividad de la medida aplicada, identificando posibles maniobras de elusión o la existencia de desvío de comercio genuino hacia otros proveedores. Paralelamente se debería contar con información acerca de los efectos sobre la producción nacional y los precios internos.

Toda esto permitiría conocer los principales impactos, aunque una evaluación requiere también de definiciones conceptuales respecto a la justificación del AD, la caracterización de una competencia desleal y las implicancias de afectar el nivel de apertura vigente en un sector²²⁵.

Recuadro N° 3.1.a

La burocracia y los incentivos hacia una administración “legalista” del AD.

Como hemos visto, los funcionarios técnicos están sometidos a un *accountability* de diversa profundidad y eficacia, según el país de que se trate; pero sería inexacto señalar que el mecanismo del AD está exento de control. Con respecto a los problemas de información, las autoridades técnicas enfrentan un dilema: utilizar aquella información legalmente obtenida más allá de su verosimilitud o razonabilidad económica, o por el contrario realizar investigaciones o estimaciones propias que arrojen resultados más acordes al funcionamiento de un mercado, pero que tengan menor sustentabilidad en la información presentada en tiempo y forma. Debido a que cualquier esfuerzo por mejorar la calidad de la información beneficiará a una parte y perjudicará a la otra, esta última tendrá el derecho de objetar la base legal de las estimaciones y por lo tanto de la deter-

225 A partir del año 2008 la UE comenzó a realizar una serie de consultas a las empresas involucradas en las investigaciones AD, y una revisión de los efectos de sus medidas, con especial atención en que en muchos casos se afectaban empresas europeas que se localizaba en otros países como China. En Perú en el año 2010 se creó una Comisión Interministerial a fin de evaluar el funcionamiento del antidumping y proponer las reformas necesarias.

minación a la que se arrije, aduciendo que la misma tiene elementos arbitrarios y subjetivos. Por lo tanto, una burocracia que privilegie minimizar las objeciones legales a su desempeño optará por aquellos resultados que estén basados en la información que se presentó formalmente, más allá de evaluar su nivel de razonabilidad en términos económicos.

Si bien el AAD permite a las autoridades verificar *in situ* los datos brindados por las partes, no todos los países cuentan con los recursos para verificar en el exterior a los exportadores o incluso hacerlo con todos los productores locales²²⁶. Por lo tanto, ante la falta de información corroborada o fidedigna, el sistema tiende a realizar determinaciones posiblemente distorsionadas. Si la autoridad no tiene la capacidad para corregir datos sesgados brindados por las partes, los resultados podrán favorecer la parte que fue más hábil en “seleccionar” la información presentada.

Recuadro N° 3.1.b

Consideraciones sobre el accionar de la burocracia que contrarrestan una aplicación proteccionista del instrumento.

En primer lugar, entre los objetivos de los funcionarios técnicos puede estar incrementar la reputación del organismo ante la OMC, y en este sentido serán más proclives a favorecer a las firmas exportadoras en las zonas grises del AAD,²²⁷ puesto que sus Estados son quienes pueden activar una controversia

226 Dada la complejidad de la información que se debe analizar y los incentivos a brindar datos sesgados, la capacidad y los recursos con los que cuenta la autoridad investigadora, son claves a fin de poder contar un sustento fidedigno.

227 Existen autoridades técnicas de ciertos países para las cuales el “criterio de éxito” es que ninguna de las medidas que aplicaron hayan tenido un resultado adverso en Panels. Sin embargo, si ante las zonas grises han privilegiado el interés de los exportadores, la consecuencia es que el mecanismo AD operó con “déficit” (menos medidas de las que hubiese correspondido).

en la OMC contra el país que aplica la medida. Este posible sesgo se intensifica en la medida que, como fuera explicado, para la mayoría de los miembros sólo en la OMC se aborda la cuestión de fondo de las investigaciones, por lo cual, las zonas grises del AAD serán interpretadas en el ámbito multilateral²²⁸. Desde un punto de vista individual, los funcionarios pueden intentar maximizar su prestigio profesional con vistas a ingresar a los cuerpos técnicos de la OMC, lo que llevará a reforzar la lógica antedicha de tender a favorecer a las firmas exportadoras. Cabe señalar que su ingreso a la burocracia de la OMC podría constituir un incentivo relativamente más importante para funcionarios de naciones en desarrollo, dado que su brecha salarial y el cambio de condiciones socioeconómicas en general, son mayores a la que podrían experimentar los funcionarios de los países desarrollados.

En segundo lugar, al presentar las motivaciones de la burocracia, también se mencionó la de intentar regular la carga de trabajo, y en el extremo minimizarla. En el caso del AD, debido a que la investigación debe realizarse en plazos que están regulados internacionalmente, los funcionarios técnicos no cuentan con la posibilidad de dosificar la carga de trabajo a través de extender los plazos de la investigación y, tienen pocas posibilidades de minimizar o simplificar las controversias. Por este motivo, en la medida que la burocracia interprete que está expuesta a una sobrecarga de trabajo, que la expone a mayores posibilidades de errores (con los consecuentes problemas legales y/o de reputación), podrán tender a desalentar nuevas presentaciones.

228 Como fuera señalado, ésto claramente coloca en desventaja a los productores nacionales, dado que ante decisiones “cuestionables” referidas al fondo del AAD no tendrán ninguna instancia efectiva en donde se analice su objeción (excepto en aquellos los países que cuentan con Tribunales Especializados en regulaciones internacionales del comercio).

3.3 La información como elemento central de las fallas de implementación

Los costos de suministrar o constatar información constituyen sin duda un problema para el adecuado funcionamiento del AD, tanto cuando se lo evalúa desde el punto de vista multilateral, en donde se priorizan los efectos sistémicos del comercio, como también cuando se analiza desde la perspectiva de los países importadores que lo aplican.

Los problemas de la inexactitud de la información inciden tanto en la frecuencia como en la intensidad de la aplicación de los instrumentos de política comercial, tal como se señaló en el punto 3.2.1. En el caso del AD, los datos tienen un rol central pudiendo llevar a que este instrumento falle por exceso o por déficit-subutilización-. Esto dependerá de los incentivos y capacidades de los actores que deban brindar la información, de las capacidades institucionales de quienes tengan que constatarla, y del rol asignado a este instrumento en los países usuarios.

3.3.1 Subutilización del AD: costo de información para los productores y posibilidad de segar los datos por parte de los exportadores

Obviamente, la subutilización del AD no es tratada en la literatura de comercio internacional, dado que este problema queda oculto al no iniciarse investigaciones, o bajo el entendimiento de que todas aquellas que finalizan sin la aplicación de medidas, es porque efectivamente no existió daño y/o dumping. Sin embargo, creemos que a fin de lograr un abordaje integral a los problemas que ocasiona la falta o inexactitud de información respecto de la implementación de este instrumento, es necesario explicar en qué instancias puede verificarse la subutilización del AD, perjudicando a los productores. Consideramos que, aunque esté desplazado del eje central de este trabajo y no se intentará cuantificar, es relevante a fines de tener una visión de conjunto de cómo opera este instrumento, y de las posiciones que asumen diversos actores frente al mismo.

3.3.1.1 La información como obstáculo para presentar una solicitud.

Los productores nacionales, tal como se expuso en 2.5.1, deben suministrar pruebas iniciales respecto al dumping que realizan los exportadores datos relativos al daño a la industria, y que éste es causado por las importaciones denunciadas, a fin de obtener la apertura de la investigación. Por lo tanto, si los productores fallan en brindar la información necesaria, por ejemplo los precios de venta en el mercado interno del país exportador (como alternativa más común respecto a la prueba de valor normal), la investigación queda truncada antes de empezar²²⁹.

Inclusive con respecto a la información de la industria nacional, los productores pueden tener dificultades para brindarla; por ejemplo, en sectores atomizados con dificultades para la coordinación -donde se acentúen las conductas de *free-rider*-, será menos probable demostrar la existencia de daño en los términos del AAD, más allá de que éste realmente exista desde el punto de vista económico²³⁰. Si bien el requisito para una apertura de investigación es una representatividad superior al 25% de la producción nacional, se eleva considerablemente para la determinación final, donde el AAD exige que las conclusiones

229 Diversas autoridades mantienen diferencias respecto sobre si, para la apertura de una investigación se puede utilizar como valor normal la opción en la que éste se calcula partir de los costos. La diferencia puede determinar que los productores nacionales puedan o no presentar una solicitud, cuando se trata de productos industriales que se comercializan entre empresas, y por lo tanto existir la imposibilidad de obtener pruebas de sus valores de ventas mediante facturas. Como solución ad-hoc, funcionarios de la OMC señalan en las actividades de capacitación que se puede recurrir a Informes sobre precios de mercado de Consultoras con reputación internacional, lo que tiende a constituir una mayor privatización de un instrumento de política comercial. Una preocupación similar a partir de la Enmienda *Byrd* presentaron Ablin, E. y Paz, S. (2003)

230 Un ejemplo es el comunicado de la Cámara del Calzado de la Argentina (Circular N° 3009, del 10 de noviembre de 2008) previo a una investigación antidumping contra China. “..... la Cámara se encuentra recabando la evidencia que respalda la solicitud, con el valioso apoyo de empresarios del sector que están brindando información sobre su situación actual y el perjuicio que generan esas importaciones. Es por ello, que se requiere el aporte y la colaboración de cada uno de los fabricantes de calzado para que la solicitud represente completamente los intereses de nuestra industria.” Más allá de los esfuerzos realizados, la investigación se abrió de oficio, dados los problemas en alcanzar el nivel de representatividad requerido por el AAD.

se obtengan a partir de una “proporción importante”, que muchos miembros de la OMC tienden a interpretar como superior al 50%²³¹.

Por lo tanto, si los productores no logran proveer la evidencia necesaria, el mecanismo AD presenta una falla por déficit, sea bien que se realicen menores aperturas de investigación o que se apliquen una menor cantidad de medidas que las que hubieran correspondido²³². En un estudio realizado por FIEL, Cristini, M. y Moya, R. (1999), exponen las dificultades que enfrentan los productores locales para sustentar una denuncia de dumping: “Una tarea accesoria, pero que ha cobrado mayor importancia en el tiempo, dado el crecimiento de los fenómenos de dumping y subsidios a la exportación, es la provisión de información confiable sobre los precios que enfrentan las industrias locales provenientes de la competencia importada. Si bien existen vías formales (y organismos específicos de los gobiernos) para tratar los problemas mencionados de dumping en el comercio internacional, la producción y el monitoreo de información suele ser muy costoso para la industria local”. Claramente FIEL no puede ser considerado como un *think-tank* proteccionista, y las autoras de este trabajo son especialistas con larga experiencia en estudios sobre comercio internacional, por lo cual es llamativo que este tema esté ausente de la discusión académica y tienda sólo a presentarse como un reclamo de los sectores productivos²³³.

Una situación particular, en la que a pesar del interés de los productores de solicitar una investigación AD, su derecho podría verse coartado, se observaría en los casos en los cuales el poder de mercado se encuentra en la cadena de distribución y no en los productores. En

231 En el Panel en la OMC en el cual Brasil demandó contra la Argentina por las medidas antidumping en pollos, se determinó que en dicho caso un 46,5% era una proporción importante. Cabe señalar que este caso no fue llevado al órgano de Apelación, por lo cual no constituye un antecedente en firme respecto a este tema.

232 En relación a esta preocupación, Schorr Martín (2004), especialista en el sector industrial de la Argentina, señala que las autoridades deberían analizar sistemáticamente las importaciones y realizar investigaciones antidumping de oficio, es decir como una práctica habitual y no como una excepción, tal cual se establece en el AAD.

233 Cabe recordar que en 1991 FIEL perdió el apoyo económico de la UIA por las declaraciones del entonces economista jefe en relación a que el dumping era bueno para los consumidores. Citado en Natanson, José (2005).

este escenario, los distribuidores pueden valerse de las importaciones con dumping como forma de contener el precio de los productos locales, quienes deberán abstenerse de presentar una solicitud de dumping por las posibles represalias comerciales a las que podrían quedar expuestos. En relación a esta situación, en la UE las empresas solicitantes pueden pedir que sus nombres se mantengan con carácter confidencial y, en la medida que la rama de producción esté relativamente atomizada, evitaría represalias comerciales contra las empresas que tomaron la iniciativa de la denuncia²³⁴.

3.3.1.2 El acceso a información de dumping en la investigación: un obstáculo para el productor

Como fuera explicado, los productores domésticos brindan la información para la determinación de dumping en la solicitud, pero en el transcurso de la investigación, cuando los exportadores presentan sus propios datos, tendrán pocas posibilidades de opinar sobre estos cálculos.

En consecuencia, la segunda posibilidad de falla por déficit, puede observarse cuando aún, habiéndose iniciado una investigación, se finalice un caso sin la aplicación de medidas AD, hubiese correspondido lo contrario. Esto puede ocurrir tanto con la determinación de daño como con la de dumping, si bien esta última es más sensible a la información presentada por las empresas opuestas al interés de los productores.

Una vez abierta la investigación los exportadores tienen la oportunidad de presentar su información para obtener cálculos de márgenes de dumping individuales. En dicha instancia, tienen la posibilidad de brindarla, proponer en base a ella que se realicen los ajustes necesarios para el valor normal y para el precio de exportación. En la mayoría de los casos, estos cálculos incluyen discusiones conceptua-

234 Recientemente esta posibilidad fue utilizada por los productores europeos en el inicio de una investigación por dumping en Calzado originario de China. Esta disposición de la UE, tiene una lógica similar a las normas sobre la protección de testigos.

les y metodológicas, tanto sea por puntos referidos a la complejidad del producto (diferencias entre el vendido al mercado local y el exportado, que requieren de ajustes técnicos) o de mercado (ventas a diferentes niveles de comercialización, a empresas vinculadas, etc.).

Gran parte de esta información es suministrada por los exportadores con carácter confidencial, y si bien se exigen resúmenes públicos a fin de que las otras partes puedan ejercer su derecho de defensa, éstos contienen menor detalle y dificultan poder encontrar inconsistencias o sesgos en la información²³⁵. La imposibilidad de los productores de acceder y conocer en forma precisa esos datos y las limitaciones para conocer en detalle el funcionamiento del mercado en el país exportador, coloca a los fabricantes locales (en especial para empresas PyMES) en una relativa indefensión frente a las pruebas presentadas por los exportadores.

Por lo tanto, incluso habiendo logrado realizar una apertura de investigación, los productores podrán correr el riesgo que la misma se cierre (o finalice con medidas AD subestimadas) en tanto que las firmas exportadoras tengan la intención y la capacidad de brindar información sesgada, y que la misma no pueda ser corregida por la Autoridad investigadora. Así, al igual que en la determinación de daño cuando existen productores nacionales sin contrapartes, para el cálculo de dumping, la responsabilidad de evitar procesar información sesgada recae casi con exclusividad en las autoridades, por lo que si éstas carecen de experiencia y/o recursos, la industrial local quedará en una situación de virtual indefensión.

Como reflexión a este punto, cabe señalar que tanto la información mínima para que prospere una solicitud de dumping como aquella necesaria para que se realice una investigación, está establecida en el AAD, y tal como fuera señalado éste ha incorporado elementos de

235 La excepción la constituyen aquellos países que tienen implementado un registro de abogados autorizados a ver la información confidencial de las contrapartes, pero bajo el secreto que ésta no será divulgada, y sólo se utilizará a los fines de estructurar los argumentos de su defensa. Estados Unidos es uno de ellos, en donde los casos cuentan con una alta participación de estudios jurídicos especializados en el tema de los procedimientos antidumping.

las normativas antidumping de los PD con mayor experiencia, en los cuales la siderurgia y otros sectores de grandes empresas fueron históricamente los principales usuarios. Por tal motivo, el AAD es funcional a las empresas grandes que poseen capacidades de para suministrar datos y argumentación y, mantener un procedimiento controversial, quedando las PyMES relativamente marginadas de este instrumento debido al esfuerzo que se les demanda.

En relación a esta discriminación implícita, las agencias encargadas del AD pueden cumplir un rol en reducir la brecha entre la capacidad de las Pymes y el umbral para presentar un caso, lo cual ha permitido que en algunos países su utilización por parte de las PyMES no sea de carácter marginal. De todas formas, si bien no hay información disponible e internacionalmente comparable, es probable que persista un sesgo adverso contra las PyMES, si se considera su tasa de utilización del instrumento en relación a su importancia relativa en otros indicadores económicos²³⁶.

Recuadro N° 3.2

Incentivos a los productores: ¿corrige o distorsiona el AD?

El AAD no prevé “indemnizaciones o reparaciones” para el productor, sólo permite colocar medidas a futuro, y en muchos casos los productores reclaman un resarcimiento por las pérdidas que sufrieron por el efecto de la “competencia desleal”, lo que desde su perspectiva, tendría cierta lógica en función que

236 Una forma de solucionar la brecha entre las capacidades de las PYMES y el costo de estos procedimientos es la existencia de apoyo del Estado en cuanto al asesoramiento y facilitar la búsqueda de información externa a la empresa. Cabe señalar que para el caso de productores, el apoyo de la Agencia encargada del AD solo podría llegar hasta la apertura de la investigación (dado que luego no puede ser juez y parte), y el acompañamiento en el resto de la causa debería estar a cargo de una Agencia distinta, o dar algún tipo de subsidio para contratar una consultoría. La propuesta de un programa de este tipo debería estar claramente basado en los problemas de empresas medianas y pequeñas para acceder a este instrumento, de forma que no corriese la misma suerte que la Enmienda *Byrd* de EE.UU. Respecto al apoyo de las empresas exportadoras cuando enfrentan procedimientos AD en otros países, es más frecuente que el apoyo de las autoridades nacionales en el asesoramiento, debido a que no existen problemas de incompatibilidad.

para aplicar los derechos AD ha sido probado que hubo daño a la rama de la industria local.

Cabe señalar que EE.UU. implementó un programa de indemnizaciones a los productores, financiado con lo recaudado por los derechos AD, el cual fue objetado por varios países aludiendo a que incentivaba las presentaciones y probablemente la aplicación de un mayor número de medidas. La OMC, mediante el Órgano de Solución de diferencias resolvió que el mecanismo de reparaciones a los productores era incompatible con los fundamentos del AAD y por lo tanto conminó a EE.UU. a retirarlo. Más allá del fallo dictaminado por la OMC, desde la lógica de alinear correctamente los incentivos, las reparaciones económicas podrían ser una solución si el diagnóstico fuese que hubiera menos solicitudes que las que correspondiese, lo cual no pareciera ser el caso en los EE.UU., pero sí podría serlo en otros países.

En efecto, en muchos países las empresas productoras pequeñas y medianas encuentran que la carga de información solicitada y los costos asociados a participar activamente durante todo el procedimiento, constituyen una barrera difícil de sortear para acceder a este instrumento, con lo cual su utilización estaría mayormente acaparada por las empresas de mayor tamaño.

3.3.2 Excesos en el AD derivados de la falta de información de los exportadores

Recordemos que el planteo del problema se relaciona, en primer lugar, con la insuficiencia de información como un punto central en las fallas en el instrumento antidumping, y a su vez, dado que la mayoría de las investigaciones finalizan aplicando medidas, y por lo tanto se marca la preocupación acerca de los posibles excesos deri-

vados de las dificultades de los exportadores para brindar datos que sean debidamente considerados por las autoridades²³⁷.

A fin de entender el problema, es importante recordar que cuando se decide realizar la apertura de una investigación existe presunción de dumping (por la información presentada por los productores como se explicó en 3.3.1.1), y en consecuencia a partir de dicha instancia, son los exportadores quienes tienen la carga de la prueba y deben demostrar que no hacen dumping –o que éste es menor al considerado inicialmente–. Así, sus dificultades en brindar datos llevan a que la aplicación de este instrumento falle por exceso, sea bien por aplicar derechos mayores al verdadero margen de dumping, o porque directamente no correspondería su aplicación. En otras palabras, la falta de información deriva en un problema de frecuencia e intensidad en el uso del AD, centrándonos así en los efectos perjudiciales sobre los exportadores que son alcanzados por la medida.

3.3.2.1 Referencias a los problemas de información en el antidumping citados por la literatura especializada

No es casual que el economista Joseph Stiglitz, que recibió el Premio Nobel a partir de sus aportes acerca de los problemas de la información imperfecta en el funcionamiento de los mercados, tiene una postura crítica con la aplicación del AD por parte de EE.UU., señalando que: “....perpetuar las leyes contra el comercio desleal que en sí mismas son desleales impone cargas sustanciales sobre nuestros consumidores y nuestros exportadores más eficientes mientras protegen nuestras empresas menos eficientes de competir con la importación” (Stiglitz, J. 1997). En el mismo sentido, como se analizará más adelante prioriza, en los problemas de su implementación por sobre los fundamentos teóricos del antidumping al momento de

237 Si bien la literatura en muchos casos hace referencia a que se utiliza en forma excesiva el AD, no explicita si se focaliza sobre la cantidad o al nivel de las medidas. Previamente señalamos, que no existe una forma objetiva de determinar un exceso de cantidades de medidas aplicadas y por lo tanto en este trabajo analizamos al mismo, en términos de la magnitud de los derechos aplicados.

realizar propuestas para su reforma (Stiglitz, J. 2006). Por lo tanto, es claro que este autor considera relevantes los problemas relativos a la información, sea bien en los incentivos a brindarla o en el modo que la misma es analizada. Por su parte, también focalizando en la práctica de los EE.UU., Julio Nogues (2003) realiza un estudio de caso de una investigación por dumping en la miel contra la Argentina y China. Destaca el modo en que la complejidad administrativa y la sofisticación de la información requerida podría ser apropiada para grandes empresas de manufacturas, pero nunca para pequeños agricultores.

Enfocado en los EE.UU., Moore, M. (2005a) ha realizado un análisis en esta dirección evaluando los posibles escenarios que enfrenta el exportador frente a las alternativas de presentarse o no en la investigación. A estos fines presenta un modelo en el que existen costos fijos para sustentar la defensa y según, si la autoridad tiene un comportamiento estratégico (a favor de los productores) o no, del modelo se obtiene la frecuencia con la cual los exportadores deciden cooperar en la investigación. Por su parte, dentro del comportamiento estratégico distingue dos posibilidades, que las autoridades tengan en cuenta los impactos en los consumidores o que sean indiferentes a ellos. A partir de este modelo concluye que las empresas extranjeras cooperarán con cierta frecuencia (siempre menor al 100%) cuando las autoridades tiendan a mantener el *statu quo* (no estratégico), o con un componente estratégico que contemple el impacto sobre los consumidores. En contrario, la frecuencia de cooperación será nula (0%) cuando las autoridades tengan un comportamiento estratégico (a favor de los productores), es decir que sean indiferentes al efecto adverso sobre los consumidores. Adicionalmente señala que en los dos primeros escenarios, participación de los exportadores y autoridades con o sin consideración del impacto en los consumidores, la tarifa antidumping aplicada podrá tener diversos valores, mientras que para la instancia en la que la participación de los exportadores es nula, la medida aplicada se transforma en una tarifa prohibitiva.

Con posterioridad al desarrollo de este modelo (primera versión en el año 2002), el autor analiza la frecuencia con la que los EE.UU. han utilizado el criterio de la mejor información disponible (como una aproximación a que el exportador no ha cooperado) y en si en estos casos, las medidas aplicadas resultaron superiores al resto (Moore, M., 2005b)²³⁸. El autor concluyó que el análisis realizado ofrece pocos indicios de que el uso de los “hechos disponibles” haya mejorado después de 1994. (desde el punto de vista del menor uso que esperaban las empresas extranjeras)²³⁹. En promedio, los márgenes de dumping calculados recientemente por las autoridades estadounidenses en casos que utilizan como información a los “hechos disponibles”, han aumentado su magnitud (nivel) respecto de los años anteriores a la reforma de la Ronda Uruguay, y lo mismo ocurrió con la proporción de casos en los que se aplicó el criterio de “hechos disponibles”. Ambos resultados son consistentes con la opinión que el Departamento de Comercio no ha aplicado cambios que hayan llevado a una situación fundamentalmente mejor para que los exportadores extranjeros ejerzan su defensa.²⁴⁰

Los trabajos de Moore, M., tanto a nivel teórico como en el análisis empírico revelan la importancia del tema de la información y la posibilidad efectiva de defensa de los exportadores, debido a que se ha enfocado en uno de los países más importante en el uso del instrumento, y que a su vez, tiene la particularidad de ser el mayor importador del mundo, ubicándose entre los primeros puestos del ranking en muchos de los productos manufactureros en donde se

238 Es interesante que la legislación de EE.UU. habla de falta de cooperación, como si se tratase de una actitud expreso y para la participación en la investigación, las empresas no debieran incurrir en cuantiosos gastos.

239 El autor señala que a partir de los reclamos de los países exportadores en la Ronda Uruguay, se incluyeron normas para limitar el uso de la mejor información disponible. De hecho se incorporó el Anexo II al AAD, que regula bajo qué circunstancias puede considerarse que no ha existido la suficiente cooperación y se permite recurrir a los “hechos disponibles”.

240 Su análisis es complementado al presentar los casos en que la información disponible se combinó con información parcial brindada por los exportadores, o se consideró aquella más adversa. También analiza la sensibilidad de los resultados a la experiencia de las empresas exportadoras en haber enfrentado investigaciones antidumping.

aplica el AD²⁴¹. A continuación, retomamos este problema, aunque sin pretender una modelización formal, pero incorporaremos al análisis del interés comercial del exportador, que en cierto modo se daba por descontado en el caso de EE.UU. dada la magnitud y centralidad de su mercado.

Recuadro N° 3.3:

Los incentivos del exportador a compartir información: ¿Un caso atípico en la política comercial?

El acceso a la información presenta en el antidumping para los actores involucrados un dilema opuesto al de otras políticas comerciales que se centran en la interacción entre empresas domésticas y extranjeras. Considerando que un país podría buscar otorgar subsidios o brindar mayor protección en el marco de la denominada política comercial estratégica, en dicho contexto la información es un elemento crucial a los fines calibrar en modo eficiente la intensidad de los instrumentos. En este escenario, el gobierno del país que aplica alguna de las políticas tratará de obtener información sobre la competencia, por ejemplo los precios o costos de los exportadores; al mismo tiempo que éstos tratarán de evitar su difusión. En el instrumento bajo estudio, en sentido opuesto, los exportadores tienen interés en brindar datos de precios y costos para morigerar o evitar el impacto adverso de la aplicación de medidas AD, y adicionalmente, permitir que éstos sean verificados por las autoridades del país importador. El proceso requiere que los exportadores tengan plena confianza en cuanto a que la

241 En 2007 este autor realizó otro trabajo empírico con Alan Fox - *International Trade Commission of US*- analizando por qué los exportadores no participan. Su conclusión es que hay un análisis racional de costo beneficio, y que cuando hay determinaciones preliminares de daño -la cual en EE.UU. precede la dumping-, la probabilidad de que brinden información es menor, ésta también se relaciona con el margen de dumping que los productores presentan en la solicitud y tiene poca relación con la conducta de otros exportadores (Moore, M., y Fox, A. -2007-). Con cierta similitud en el análisis, focalizando en la información asimétrica, y cómo ésta afecta a las empresas de los PED cuando los PD realizan las investigaciones, un modelo teórico es presentado por Cardebat J.M y Cassagnard, (2010).

información se utilizará exclusivamente a los fines de la investigación AD, y si existieran dudas al respecto, podría ocurrir que el riesgo de efectos adversos de brindar información sensible, sea mayor al de ser alcanzado con una medida AD, por lo cual prevalece el incentivo a no participar²⁴².

3.3.2.2 La decisión del exportador: costos y beneficios de participar

El exportador que ha sido involucrado en una denuncia AD deberá decidir si participa en la investigación, y de inclinarse a hacerlo, persiste el interrogante sobre si obtendrá resultados favorables o desfavorables. El primero de ellos será cuando las autoridades arriben a una determinación negativa de dumping, o que éste se encuentre en niveles razonables y menores al calculado en el inicio de la investigación, situación que denominaremos como “defensa efectiva o exitosa”. En sentido contrario, el menos favorable, se verifica cuando a pesar de haber dado cierta información, de todas formas la autoridad determina altos márgenes de dumping que podrían considerarse irrazonables. En este caso consideramos que la defensa ha sido inefectiva, debido a que el exportador obtuvo un resultado similar al de no haber participado. Sin embargo a priori, no es claro identificar los gastos que deben desembolsar los exportadores para lograr una defensa efectiva, y tampoco hay certeza que asignando un determinado monto se pueda obtener un buen resultado, lo cual genera cierta incertidumbre en las empresas exportadoras, que intentaremos analizar²⁴³.

242 Empresas de EE.UU. han señalado que China se ha extralimitado en el nivel de detalles de la información solicitada respecto a las fórmulas de productos químicos, bajo el argumento que esto era necesario a fin de poder verificar los costos de los productores americanos. Dada la sensibilidad de dicha información muchas veces protegida por el otorgamiento de patentes, las empresas americanas esgrimieron que se podían afectar derechos reconocidos en el marco del Acuerdo TRIPS de la OMC.

243 Si la apertura de la investigación se ha realizado con márgenes de dumping que difieren ligeramente de los que practica el exportador, es probable que éste no tenga incentivos a ejercer una defensa, debido a que obtendría modificaciones marginales en el resultado. Su único incentivo de participar estaría relacionado a si considera que tiene posibilidad de obtener una determinación de daño negativa, lo que puede implicar mayores costos debido a que deberá presentar información que incluye cierto costo de búsqueda, puesto que no es de su propia empresa.

Los **incentivos** para participar del exportador, surgen de comparar los costos de asumir la defensa con los posibles beneficios de mantener dicho mercado, al que denominaremos sintéticamente **su interés comercial**²⁴⁴. En primer lugar haremos una breve referencia a los costos, y luego pasaremos a analizar elementos relativos a la probabilidad del beneficio esperado.

El gasto de ejercer la defensa en el exterior generalmente se compone de una suma fija por patrocinar legalmente el caso (seguimiento del expediente), y adicionalmente suele haber una parte variable en relación al valor del comercio involucrado, a la complejidad que va adquiriendo la investigación o incluso en función al resultado obtenido. De acuerdo a diversas consultas a empresas que llevaron adelante defensas en el exterior, y a información de los oferentes de estos servicios, surge claramente que hay una alta incidencia de costos fijos lo cual desalentará a empresas con volumen de comercio relativamente escaso a encarar un proceso (bajo interés comercial). De acuerdo a Stevenson, Cliff (2007 b), en EE.UU. un estudio para llevar el seguimiento de un caso factura un millón de dólares.

Así, mientras los costos surgen de gastos que se pueden calcular con bastante precisión, para tomar una decisión, deberá asignar las probabilidades de éxito de participar en la investigación a fin contar con el dato de “beneficio probable”. Por lo tanto el “beneficio probable” sería en forma simplificada el producto algebraico del interés comercial por la probabilidad de una defensa exitosa. En este sentido, con que cualquiera de ambos términos tenga un valor muy bajo (interés comercial o probabilidad de éxito), el “beneficio probable” será menor al costo, y por lo tanto no existirá incentivo para la defensa. Dado el planteo de nuestra hipótesis, nos interesa focalizar en los factores que pueden incidir en la percepción de las empresas acerca de su posibilidad de éxito (o probabilidad de defensa exitosa).

244 Como analizaremos más adelante, el interés de su negocio no está exclusivamente determinado por sus flujos de comercio hacia el país que realiza la investigación y al momento de su inicio.

Obviamente la primera consideración es la situación objetiva de fijación de precios que realiza el exportador y sus efectos en el mercado de destino, dado que si éste claramente discrimina precios en sus ventas externas y si esta práctica ha generado daño a la industria del país importador, lo máximo a lograr con su defensa será ser sancionado con una medida equivalente a su margen de dumping. Esta opción podría ser una “defensa exitosa” en tanto la medida alternativa hubiese sido significativamente superior (lo cual es posible dada la “información disponible” que las autoridades recibieron de los productores previo a la apertura de la investigación)^{245 246}.

3.3.2.3 Incidencia de la actuación de las autoridades AD en la decisión de los exportadores

Más allá de la situación objetiva de lo que acontece en ambos mercados (el del país exportador e importador), una primera aproximación a la probabilidad de defensa exitosa podrá basarse en hechos pasados, ya sea de su propia experiencia o de las estadísticas respecto a la aplicación de medidas AD relacionadas al país importador, en el sector del cual se trata el caso.

En este sentido, el indicador adecuado para un cálculo aproximado es la proporción de medidas aplicadas respecto a las investigaciones abiertas por el país importador, acotado al producto; y si hay antecedentes, aquellas realizadas contra el origen al cual pertenece el exportador en cuestión. A fin de dar una idea aproximada, recordemos que esta proporción (que denominamos tasa de éxito) se encuentra en torno al 66% para el conjunto de los miembros, aunque existe cierto nivel de dispersión al particularizar en los países usuarios, los países afectados y los sectores involucrados.

245 A fin de evaluar mejor un caso similar, es relevante cuál es la medida que se le aplicará a otros exportadores investigados, y si a pesar de que se los sancione con el dumping que ellos realmente practican, de todos modos puede seguir siendo competitivo respecto a otros exportadores no investigados.

246 Una excepción la puede constituir un caso en el cual la autoridad investigadora tiene por norma aplicar un derecho inferior, por lo que según cuál sea la magnitud del dumping, podría ser afectado por una medida inferior a éste, aún sin participar.

Ahora bien, considerar que las estadísticas de lo ocurrido con investigaciones pasadas son de utilidad a los fines de obtener conclusiones para un nuevo caso particular implica que se está otorgando relevancia a lo que es común y permanente a ellos: es el modo en que las autoridades investigadoras del país importador conducen la investigación. Esto no implica desconocer cambios en la coyuntura internacional que afecte la tasa de éxito por país y/o sector²⁴⁷.

Por lo tanto, en la probabilidad de lograr una defensa exitosa, jugará un papel relevante el modo en que los países importadores lleven adelante su investigación, es decir: en forma de mantener la apertura (*statu quo*) o tendiente a una mayor protección (también denominada estratégica). Cuando se está frente a esta última situación, se produce un efecto doblemente adverso para el exportador: por un lado se incrementarán los costos de defensa y por el otro disminuirán las posibilidades de éxito de la misma.

En diversos puntos previamente tratados se detallaron los aspectos en los cuales surgían ciertos grados de libertad o discrecionalidad en el instrumento AD, cuya utilización en uno u otro sentido, quedaba librada a las autoridades y, a continuación haremos referencia a cómo éstas pueden incidir sobre los gastos y la efectividad de la defensa de los exportadores.

Como dijimos, para todas las partes es costoso proveer información a una investigación AD, aunque los exportadores deberán en términos generales enfrentar mayores costos que los productores. Este diferencial proviene tanto de aspectos de índole permanente relativos a la defensa en una jurisdicción extranjera, como de otros, relacionados a las prácticas de la autoridad del país en particular. En cuanto al primer ítem, la necesidad del seguimiento de todas las actuaciones en

247 Cuando se habla de autoridades en general implica que no interesa distinguir entre los *policy makers* que deciden la política comercial y los funcionarios técnicos que la implementan. Como fuera detallado previamente, los niveles políticos y los funcionarios técnicos o burocracia, inciden de distinto modo y con diversa intensidad, dependiendo, crucialmente del arreglo institucional que cada país haya dispuesto para la implementación del AD.

el expediente y la asimetría de información respecto de los detalles del procedimiento nacional, requerirá que se deba contratar asistencia legal en el país importador²⁴⁸. En cuanto al segundo punto, toda la información de los exportadores suele requerir una serie de visados, legalizaciones y traducciones para tener validez en el procedimiento administrativo local, y esto además de generar costos monetarios, implica un menor tiempo real para estructurar la defensa, dado que los plazos mínimos del AAD son estrechos (aunque las autoridades pueden otorgar prórrogas). Incluso, puede ocurrir que ante solicitudes de información adicional, que suelen tener menores plazos, se dificulte brindar una respuesta con todos los requisitos legales, con lo cual se reduce aún más el margen de la defensa del exportador²⁴⁹.

Es en estos temas en los cuales el papel de las autoridades del país que investiga puede atenuar o acentuar los costos de la participación, con lo que tendrán incidencia en la probabilidad de que los exportadores logren una defensa efectiva, y de este modo, afectan el incentivo de su participación. Así, una autoridad que tiende a dificultar la defensa de los exportadores llevará a que sólo participen aquellas empresas con recursos holgados disponibles, con un alto interés comercial y/o que busquen evitar el costo de reputación de ser sancionadas con una medida AD²⁵⁰.

248 En algunos países la participación de abogados especializados es estrictamente necesaria, bien sea por cuestiones de derecho o de hecho. Por ejemplo, hay países que obligan a tener un representante legal en el país importador que debe ser el vínculo con la autoridad investigadora. Otros, si bien no tienen esa exigencia, sólo los abogados especializados y acreditados en un registro a tal fin pueden acceder a la información confidencial de las contrapartes (por ejemplo los EE.UU.). Por lo tanto, no contar con dicha representación coloca a los participantes en una situación de indefensión extrema.

249 Obviamente, nos estamos refiriendo a un tamaño de empresa que puede afrontar los procedimientos AD, y dentro de éstas, su experiencia en haber participado de otros casos, incrementa las posibilidades de poder responder en tiempo a los requisitos adicionales. La incidencia de la experiencia en casos anteriores es testada por Moore, M (2005 b)

250 Una alternativa para los exportadores que no encuentran incentivo en ejercer su defensa pero que quieren evitar el costo de reputación, es la presentación de compromiso de precios, los cuales podrán ser aprobados por la Autoridad del país importador en tanto impliquen incrementos suficientes para paliar el daño a la industria doméstica.

Si bien en los párrafos precedentes al hablar de los incentivos de los exportadores se hizo abstracción de su tamaño, es importante señalar que cuando se trata de PYMES en términos generales no ejercerán su derecho a brindar información, y cuando lo hacen, en situaciones muy particulares, probablemente no lograrán una defensa efectiva, por lo cual el resultado esperable será la pérdida de mercados. En este sentido, si bien las PYMES tienden a ser discriminadas, más allá del rol que ocupen, el rasgo se acentúa cuando éstas son exportadoras.

3.3.2.4 Otros determinantes que pueden llevar al exportador a participar.

Los montos de comercio potencialmente afectados son relevantes para asumir los costos de una defensa, pero frente a bajas chances de un resultado favorable, aún con altos niveles de comercio probablemente los exportadores no participarán de la investigación. Por otra parte, cifras relativamente menores de ventas pueden ameritar la defensa, sea bien para no deteriorar la reputación de la empresa, por la potencialidad de un mercado o para evitar el efecto de imitación por parte de otros países²⁵¹.

En efecto, las exportaciones potencialmente afectadas en un determinado origen podrían ser relativamente bajas al momento de la investigación, pero con proyecciones al alza, e incluso que se haya incurrido en gastos de desarrollos productivos y de comercialización específicos a dicho mercado. Por otra parte, una empresa que exporta a varios destinos, y una proporción relevante de sus ventas se dirigen a países que son usuarios habituales del AD, podría considerar que una sanción en un país relativamente marginal entre sus mercados, podría llevar a un efecto contagio o de imitación y terminar sancionado con medidas antidumping en otros países.

251 Cabe recordar que una empresa que exporta una proporción insignificante respecto al mercado del país importador puede ser sancionada en la medida que el daño no se determina exclusivamente para la empresa exportadora sino para todo el origen, e incluso como fue expuesto, se pueden acumular varios orígenes.

Otro aspecto a tener en cuenta, más allá de la evaluación que realiza cada exportador en función de su propia actuación, que contempla tanto sus cifras de comercio como su percepción acerca del accionar de la autoridad investigadora, son las posibles estrategias de otros exportadores investigados respecto a participar en el procedimiento. A modo de ejemplo señalaremos dos estrategias extremas: actuar como *free rider*, asumiendo un escenario optimista como resultado de la defensa del resto de los exportadores, o en sentido contrario, considerando que sus competidores enfrentarán un escenario adverso en el resultado de la investigación AD, participar activamente involucrando todos los recursos disponibles en su propia defensa.

Así, en el primer caso, si una firma exportadora considera que aquellas empresas que explican una alta proporción de las exportaciones investigadas ejercerán la defensa y podrán demostrar ausencia de prácticas de dumping, su mejor opción es actuar como *free rider*, debido a que las autoridades deberán sustraer las exportaciones sin dumping, y probablemente será negativa la determinación de daño y causalidad a partir de las restantes exportaciones, por lo tanto no se aplicarán medidas AD contra ningún exportador²⁵².

En la alternativa inversa, si un exportador considera que al resto de las firmas se le aplicarán medidas antidumping (más allá de que ejerzan o no su defensa) y él puede obtener una sanción menor, maximizará sus esfuerzos en la defensa, debido a que le permitirá obtener un acceso relativamente privilegiado a un mercado con menor número de competidores²⁵³. Por lo tanto, no necesariamente debería existir una correlación entre los valores de las exportaciones y la decisión de realizar la defensa del caso, existiendo diversos elementos que suman incertidumbre a la decisión de afrontar los costos de una defensa.

252 Esta estrategia tiene implícito el riesgo de que las autoridades determinen que de todas formas la empresa en cuestión ocasiona una amenaza de daño, y terminaría siendo la única firma sancionada con un AD, lo cual probablemente la dejaría fuera del mercado.

253 Se supone que la empresa en cuestión es afectada con márgenes de dumping de una magnitud relativamente baja, de modo que su competitividad relativa a los exportadores de los orígenes no investigados no se ve alterada. Por el contrario, correrá el riesgo de afrontar altos costos de defensa y luego perder el mercado en manos de los exportadores de países no investigados.

Estas situaciones se tornan más complejas si se tiene en cuenta que las empresas pueden estar relacionadas -una parte sea controlada o controlante de otra, que ambas tengan alguna relación societaria con una tercera controlante, o que entre ellas se verifiquen participaciones cruzadas de sus paquetes accionarios, entre otras figuras legales posibles-. Adicionalmente, más allá de las vinculaciones en los paquetes accionarios, pueden existir relaciones de asistencia técnica, de exclusividad de comercialización, etc. todo lo cual agrega mayor complejidad a entender las estrategias empresarias frente a una investigación antidumping. Dada la creciente relevancia de las empresas transnacionales en el comercio internacional, en el Anexo Bse enumeran algunas particularidades de los incentivos que estas firmas tienen para participar en una investigación.

3.3.2.5 Ausencia de contraparte y grandes productores domésticos

Es evidente que los productores nacionales frente a los efectos adversos causados por importaciones en presunto dumping, siempre tendrán interés de solicitar una investigación y luego participar en su desarrollo. Esto marca un contraste con los exportadores investigados, para quienes el efecto económico de una medida puede llegar a ser marginal, y por lo tanto como fuera señalado, tendrían poco interés comercial de participar²⁵⁴.

En términos generales, en la medida que los productores siempre tendrán interés en demostrar que están dañados, independientemente que entre las firmas locales está el incentivo a conductas de *free rider*, es importante que las autoridades tengan capacidad de realizar un análisis exhaustivo y verificar la información brindada. Debido a la complejidad de determinados mercados, las autoridades requieren

254 Los productores que concentren sus ventas en las exportaciones y su dependencia del mercado interno sea marginal, podrían tener el mismo dilema que un exportador, con la diferencia que con medidas AD pueden resguardar su mercado interno mientras que frente a los perjuicios contra el dumping en los mercados externos, no tiene oportunidad de actuar. Un caso más complejo es si el productor local es una ET, y allí los incentivos dependerán de la relación con la casa matriz, si hay posibilidad de abastecimiento desde otras filiales en orígenes no investigados, etc.

contar con los datos y la opinión de las contrapartes, a fin de detectar ciertos sesgos en la información y poder realizar una determinación de daño que refleje lo acontecido en el mercado.

En aquellos casos en los cuales hay uno o muy pocos productores domésticos y se trata de empresas grandes, generalmente productoras de insumos, este mecanismo de balance de opiniones podrá verse debilitado, con resultados sesgados hacia determinaciones de daño positivas. En efecto, aquellos usuarios de insumos que son importadores desde orígenes investigados, -pudiendo realizar simultáneamente compras a la industria nacional-, ante la posibilidad que la aplicación de medidas AD les bloquee su tradicional fuente de abastecimiento y, ponga en riesgo a otras potenciales alternativas de suministro, evaluarán el riesgo de participar en contra del producto nacional, debido a que posiblemente deberán volver a abastecerse de éste y podrían enfrentar por ello algún tipo de represalias^{255 256}. Por lo tanto, cuando las investigaciones involucren a grandes empresas productoras con una alta asimetría respecto al resto de las contrapartes nacionales, las autoridades deberían prestar especial atención para detectar información sesgada, puesto que la ausencia de un contrapeso en la investigación es un escenario con alta la probabilidad de ocurrencia.

Más allá de esta situación extrema en que una empresa obtiene o refuerza su poder de mercado eliminando competidores a través del AD, también en otros casos la aplicación de medidas sin contar con información de los exportadores puede ser problemática para el país que las impone. La percepción del problema sin duda estará mediati-

255 Si bien en teoría una medida antidumping sólo corrige la discriminación de precios y por lo tanto no implica el cese de las importaciones, a partir de la falta de participación de los exportadores u otras circunstancias del procedimiento, no puede descartarse la aplicación de medidas que inhiban el flujo comercial bajo análisis.

256 A fin de evitar que se produzcan estas situaciones que conducen a que las medidas AD se utilicen incorrectamente como un medio de acrecentar el poder de mercado, una forma de evitar el riesgo de posteriores represalias a las contrapartes nacionales que participan del procedimiento, es el adecuado funcionamiento de las instituciones de defensa de la competencia.

zada por la orientación de cada gobierno en el ámbito de la política comercial, siendo menos grave para quienes profesan una vocación más cercana a la protección y más espinoso para quienes se inclinan por un mayor grado de apertura.

3.3.2.6 Preocupación por la falta de información de los exportadores en el AD según la orientación en la política comercial del gobierno (política óptima).

En aquellos casos en que la “función objetivo” de los gobernantes es incrementar la protección comercial –y con mayor razón cuando se quiere superar el nivel del arancel consolidado–, la ausencia de información de los exportadores permite aplicar altos márgenes de dumping que lejos de constituir un problema, podría estar en línea con sus objetivos. Sin embargo, cabe realizar ciertas aclaraciones que relativizan esta aparente ventaja por falta de información.

En primer lugar, es necesario distinguir cuando se trata de un Estado benevolente, que actúa en beneficio de la sociedad (más allá de su orientación), o por el contrario, si la búsqueda de protección se deriva de motivos del *lobby* privado en la formación de los objetivos del gobierno o de captura de agencia (Brainard, L.S. y Verdier, T. 1997). Consideramos que, estos dos últimos escenarios por definición no constituyen una política óptima, y por lo tanto el análisis se focalizará en aquella situación en que la orientación hacia una mayor protección comercial se haya decidido como objetivo de política a fin de lograr un impacto positivo sobre el conjunto de la sociedad (de alguna forma estamos señalando que no es un gobierno que adhiere al libre comercio como objetivo)²⁵⁷.

257 En este punto consideramos que no existe interacción entre los objetivos de política comercial del país importador y la probabilidad de que los exportadores suministren información, más allá que, como veremos posteriormente, incrementar las dificultades para el acceso a la defensa de las empresas extranjeras sería lógico en un marco de búsqueda de mayor protección, dado que ampliaría los grados de libertad para la elección de la medida antidumping.

Si bien como se expuso en el punto 1.2, se pueden reconocer diversos motivos para incrementar la protección, tanto a nivel sectorial como general; aunque las características de las medidas AD llevan a que su aplicación en ausencia de información de los exportadores, difícilmente pueda evaluarse como una política óptima. Entre las características más relevantes, podemos citar:

- los problemas que se derivan de su aplicación discriminatoria (empresas y/o países),
- la tendencia a una protección permanente o con cierta rigidez ante cambios de coyunturas, y
- ser decidida en el marco de un procedimiento con una alta carga legal que suele ir en desmedro del análisis económico

Cabe aclarar que si bien la falta de información del exportador permite calcular altos márgenes de dumping, el AAD no obliga a aplicarlos como medida, pudiéndose optar por un derecho inferior al margen pleno, lo cual permitiría evitar una protección excesiva²⁵⁸. En el punto 2.5.1.5, señalamos que este derecho inferior podría establecerse entre otros criterios, tomando al precio internacional como referencia, aunque en el contexto de una política tendiente a la protección, se tratará de otorgar viabilidad económica para un determinado sector colocando una medida que permita a dicha actividad obtener una rentabilidad “adecuada”²⁵⁹. Más allá de las dificultades de infor-

258 Considerando que la Argentina es un país que aplica el derecho inferior, que es uno usuario relevante con más de 200 investigaciones realizadas y sus medidas sólo en dos ocasiones fueron judicializadas en la OMC (porcellanato de Italia y pollo de Brasil), claramente no podría sostenerse que se aparta sistemáticamente del AAD. Así, es interesante citar un trabajo que, considerando períodos con diferente coyuntura económica (1995-1998 y 1999-2003), para ambos se advierten altos márgenes de dumping, 315% y 251%, mientras que se aplicaron derechos inferiores al margen de dumping sólo en el 20% y el 30% de los casos, respectivamente (Baracat, E. y Nogués, J., 2005 b, pg.18). Esto ilustra que difícilmente la aplicación de los márgenes de dumping en el resto de los casos pueda constituir una política óptima.

259 A este fin se debería contar con información precisa de sus costos, y no solo de los presentes al momento de la investigación, sino también sobre cómo impactará en los mismos la menor presencia de las importaciones investigadas. En principio, los costos fijos unitarios deberían disminuir al incrementarse la producción, sin embargo su estimación será imprecisa en la medida que se desconozca el efecto de desvío de comercio hacia otras importaciones.

mación, los apoyos políticos que sustentan una orientación de menor apertura probablemente llevarán a que se otorguen niveles de sobreprotección en línea con las sobreestimaciones del dumping. En efecto, en este contexto existirá mayor demanda y legitimidad de “sancionar a una práctica desleal”, incluso interpretando que el productor debería recibir “reparaciones por el daño sufrido”, todo lo cual contribuye a una mayor presión sectorial para establecer las medidas en consonancia con los niveles máximos permitidos por el AAD²⁶⁰.

Por su parte, aun considerando que las autoridades tienen la capacidad política para enmarcar la medida AD en una determinada política óptima, se requeriría entre otros elementos, contar con la siguiente información:

- precios de importación del producto analizado desde otros orígenes,
- precios de productos competitivos nacionales y de todos los orígenes (incluido el investigado),
- de los efectos en la cadena de valor -afectación de la protección efectiva- y/o del impacto redistributivo en cuanto a los ingresos
- relaciones de competencia, cooperación y vinculación entre las principales jugadores del mercado (tanto nacionales como extranjeros)
- posibles tendencias en cuanto a modificaciones de la demanda o cambios en el ciclo de producto que alteren radicalmente el mercado en el mediano plazo

Es importante tener en cuenta que gran parte de esta información no se logra obtener en una investigación AD, incluso cuando se

260 Cabe señalar que dado que este instrumento no está exento de cierta “reciprocidad”, tanto en la apertura de investigaciones como, según la flexibilidad de cada legislación nacional, en el diseño de la medida, los efectos de represalias podrían también mostrar las limitaciones de actuar en forma maximalista ante la ausencia de información de los exportadores.

cuenta con información pública – estadísticas de comercio o producción– generalmente carecen del nivel de detalle correspondiente a la especificación de los productos analizados. Por lo tanto, es claro que incluso para gobiernos que tienen una orientación hacia una mayor protección comercial, la falta de la información de los exportadores les dificultará la aplicación de políticas óptimas (entendidas éstas en un sentido amplio).

Los países que utilizan el instrumento tendiendo a mantener el grado de apertura (objetivo neutro) también corren el riesgo de alejarse de su política óptima cuando carecen de la información de los exportadores para el cálculo de dumping. Esto afectará su política óptima incluso cuando decidan aplicar un derecho inferior al margen de dumping calculado. En principio el razonamiento es similar al planteado en el caso anterior (países con orientación a la protección), sin embargo se torna más categórico en tanto que, un gobierno con orientación aperturista en su política comercial, no estaría dispuesto a dar protección a una industria ineficiente, resultado al que se podría llegar si el derecho inferior al dumping se calculase a partir de los costos nacionales.

Por otra parte, aplicar medidas que no eliminen el perjuicio a la industria local, por ejemplo considerar como referencia para el derecho AD al precio internacional o a importaciones no investigadas, tendría probablemente un alto costo político, debido a que dicha decisión se tomará luego de haber determinado dumping y daño a los productores nacionales. En consecuencia, en la medida que el gobierno del país importador no puede garantizar que los exportadores suministren el mínimo de información necesaria para calcular márgenes de dumping razonables, y por lo tanto la probabilidad de que éstos resulten elevados y se determine daño es alta, aquellos países que priorizan mantener su actual nivel de apertura podrán optar por evitar realizar investigaciones AD, o restringir las solicitudes elevando sus requisitos²⁶¹.

261 Cabe señalar que entre los puntos a considerar para la determinación del daño, según lo establece el art. 3.4 del AAD, se encuentra el margen de dumping, por lo cual en la medida que éste es elevado aumenta la probabilidad de un resultado afirmativo en el daño.

En síntesis, cuando no se cuente con información adecuada de los exportadores, tanto los gobiernos tendientes a la protección como aquellos que quieren evitarla obtendrán altos márgenes de dumping, lo cual incrementará la probabilidad de una utilización del instrumento con cierto grado de abuso o de excesos, que los alejará de su política óptima.

Por lo tanto, en función de todo lo expuesto en este apartado 3.3, existen altas probabilidades que la utilización de este instrumento en ausencia de información de los exportadores conduzca a la aplicación de medidas sesgadas hacia la protección, aun teniendo en cuenta países con diferentes orientaciones en cuanto a lo que consideras sus políticas óptimas o adecuadas²⁶².

3.4 La relación entre los problemas de economía política y el abuso del AD

3.4.1 Asimetrías entre agentes privados y el rol de las capacidades públicas

3.4.1.1 Posibles efectos de las asimetrías de tamaño en las firmas

Es evidente que tanto quienes realizan exportaciones con dumping son empresas, así como también son firmas privadas las afectadas en forma directa en el país importador (más allá de las consecuencias sociales sobre el empleo u otras variables o los supuestos beneficios en el consumidor), y en una investigación AD éstas tendrán objetivos contrapuestos. Hasta este punto del trabajo estuvieron ausentes las referencias a la posible incidencia del tamaño de las firmas, y si bien el tema no es el centro de la tesis, una aproximación acerca de

262 La brecha respecto de la política óptima dependerá crucialmente de: el nivel de competitividad internacional de la industria local, del grado de competencia interna, de su ubicación en la cadena de valor sectorial, de la posibilidad de abastecimiento desde otras fuentes (lo cual se relacionará con la cantidad de orígenes dispuestos a ofrecer el producto que no hayan sido afectados por las medidas y la expectativa que tengan los importadores de que se aplicarán nuevas medidas) y, los sobre costos implícitos en el desvío de comercio.

cómo pueden influir las asimetrías, nos permitirá tener un marco más completo para su comprensión, y así poder comprender las razones de ciertas interpretaciones que se sitúan en posturas opuestas.

El tamaño de los agentes privados involucrados en una investigación de dumping, tendrá incidencia a fin de determinar los incentivos para iniciar y/o participar activamente en estos procedimientos²⁶³. En aquellas investigaciones que superan cierto grado de complejidad—que representan una proporción relevante—, cuando las empresas contendientes que participan sean de tamaño muy desiguales, es probable que esto se refleje en las capacidades para presentar la información mínima y requerimientos adicionales, las argumentaciones económicas y legales, entre otros temas, todo lo cual podrá ser determinante para las conclusiones a las que arriben las autoridades.

En un caso hipotético, si los gobiernos tuvieran una “administración ingenua” o escasa experiencia en la aplicación del AD y damos por descontado los incentivos para la participación activa de las partes contendientes, suponiendo que tienen diferente tamaño y por lo tanto distinta capacidad de elaborar y demostrar razonamientos económicos y judiciales, probablemente llevará a que los resultados reflejen el interés de las empresas de mayor envergadura²⁶⁴.

Como fuera señalado, la determinación de daño es de carácter cualitativo y si bien la investigación recaba información cuantitativa, la misma puede tener interpretaciones alternativas, y éstas serán más o menos verosímiles en función de la coherencia, el ajuste a los datos observados y la contrastación con pruebas complementarias. El análisis de un

263 En los puntos anteriores se señaló las dificultades que enfrentan las PyMES productoras para acceder al instrumento, sin analizar otros tipos de asimetrías que pueden observarse aún entre empresas que pueden considerarse grandes.

264 Es claro que la explicación que aquí se brinda es válida solo en mercados de cierta complejidad, donde por ejemplo existe integración vertical en diferentes etapas, los ciclos de precios son relevantes, la venta de un producto se combina implícitamente con un servicio, las marcas tienen diferente impacto en los precios internos de los países, gran cantidad de parámetros técnicos en productos complejos, diferencias entre los modelos vendidos en uno y otro mercado, etc.

mercado a partir de datos que corresponden a una coyuntura particular -aproximadamente tres años- y que suele carecer de información relativa a los bienes sustitutos y/o complementarios, en donde compiten un amplio conjunto de empresas nacionales y del o los orígenes investigados y de otros países, probablemente será susceptible de diversas explicaciones a fin de evaluar su desempeño. Es en relación a esta aptitud para sugerir una determinada interpretación de los hechos, que contendrá tanto elementos de análisis económico como jurídico, que se expresará las diferencias de capacidad de las empresas.

Si bien en este trabajo centramos el interés en cuanto a partes enfrentadas sobre los productores y los exportadores de los orígenes investigados, en el caso particular del análisis de daño, los importadores podrán tener un papel muy relevante puesto que son quienes con un amplio conocimiento del mercado, podrán discutir la interpretación que dan los productores, así como también opinar acerca de la exactitud de los datos. Obviamente, los exportadores también podrán fijar sus posiciones en los temas señalados, pero suelen estar en desventaja, puesto que en general tienen un conocimiento menos profundo del mercado del país importador. En sentido opuesto, en aquellos casos que se discute acerca de una amenaza de daño, dado que la misma requiere evaluar el mercado internacional y en particular el del país exportador, las firmas extranjeras investigadas tendrán un rol más protagónico en suministrar información y explicaciones alternativas a las brindadas por los productores nacionales.

La determinación de dumping si bien es cuantitativa y responde a una fórmula matemática, como se detalló previamente, en cada caso es materia de debate cuál es el método para calcular el valor normal y el precio de exportación. Incluso partiendo del precio que consta en las facturas al mercado interno y de los valores de exportación, existe una gran cantidad de ajustes a realizar sobre la información de base, que tal como se expuso, estará sujeta a discusiones legales y económicas, y en éstas tanto conceptuales como empíricas. Por lo tanto, en forma semejante a la determinación de daño, en el cálculo

del dumping las capacidades de las empresas contendientes tendrán incidencia en los resultados a que arriben las autoridades.

En términos generales hemos considerado exclusivamente el rol de las Autoridades de investigación del país usuario del AD, aunque también puede ser un elemento relevante el rol que asuman los funcionarios del país exportador con competencias en estos temas. Si bien éstos no pueden sustituir a los exportadores en brindar la información para el cálculo del dumping, podrán incidir en que se maximicen los derechos de defensa de los exportadores (exigiendo las prórrogas adecuadas, las prerrogativas respecto a la información confidencial, la transparencia del procedimiento, etc.). A su vez, a partir de la información presentada por las diversas partes, los funcionarios del país exportador podrán brindar sus puntos de vista sobre el comportamiento de los mercados a la luz de las prescripciones que impone el AAD para determinar dumping, daño y causalidad.

Adicionalmente, las autoridades podrán advertir acerca de la voluntad de llevar el caso a la OMC en caso de incumplimientos de las obligaciones que emanan del AAD. Es claro que bajo cualquier circunstancia, la participación de estos funcionarios aumentará la capacidad de defensa de los exportadores, por lo tanto según cuál sea la situación inicial de capacidades relativas de las firmas extranjeras con los productores nacionales del país importador, se tenderá a incrementar o atenuar dicha asimetría. Por su parte, el papel jugado por las autoridades de los países que realizan las investigaciones, dependiendo de sus capacidades y objetivos de política, podrá amplificar o compensar las asimetrías entre los actores privados, como se analiza a continuación.

3.4.1.2 La capacidad de investigación de las autoridades para de evitar sesgos en la información

La posible tensión entre los objetivos de los gobiernos y los grados de autonomía de las burocracias se abordó en la sección 3.2.3, por lo cual en este punto haremos especial referencia a las capacidades del

sector público como un todo, a fin de evitar que los agentes privados brinden información sesgada que distorsione el resultado de las investigaciones.

Se pueden presentar dos situaciones o escenarios opuestos:

- que la asimetría entre las empresas y el sector público le permita a alguno de los agentes privados introducir un sesgo a su favor en la investigación, y que por lo tanto su resultado no refleje lo acontecido en el mercado
- que las autoridades cuenten con capacidad y experiencia en el AD y esto las lleve a realizar investigaciones con determinaciones acordes con la realidad del desempeño del mercado.

Tanto si la política comercial está orientada a la protección o hacia la apertura, alcanzar el segundo escenario requiere que los funcionarios políticos tengan un control efectivo de la burocracia, y que ésta posea mayores capacidades en términos relativos a las empresas locales y extranjeras que participan en la investigación.

Al analizar los incentivos en el accionar de los funcionarios técnicos (punto 3.2.3), se presentaron diversas caracterizaciones, y no resultó evidente que tendieran a sesgar los resultados a favor de los productores o los exportadores. Un punto a destacar es que, en un escenario de fuertes asimetrías de capacidades privadas, los enfoques estrictamente legalistas a los que se hizo referencia, tenderán a validar resultados sesgados hacia las empresas de mayor envergadura. A fin de evitar esta situación, se requerirá dotar a las autoridades con mayores capacidades y recursos, de modo que puedan tener una actitud proactiva en la investigación y al mismo tiempo respetar todos los requisitos legales exigidos por el AAD²⁶⁵.

265 Así, es claro que una posición estrictamente legal puede simplificar las decisiones y exponer en menor medida a las autoridades en el procedimiento, pero ser insuficiente frente a un *accountability* de los resultados desde el punto de vista del interés general.

Una condición necesaria a tal fin es que las Agencias encargadas de estos temas cuenten con: analistas profesionales con formación para realizar estudios sectoriales, recursos materiales para llevar adelante verificaciones en las empresas nacionales y extranjeras, posibilidades de realizar y procesar encuestas, acceso a bases de datos sobre precios internacionales –suelen ser pagas para productos específicos–, fondos para encargar pericias técnicas en productos y en procesos de fabricación, asesoramiento jurídico con competencias en derecho administrativo local y derecho público internacional, sin que esta enumeración sea exhaustiva. Para que pueda ser llevada adelante una investigación relativamente profunda, se requerirá que dentro de los plazos máximos establecidos por el AAD, la reglamentación interna contemple la mayor flexibilidad posible²⁶⁶. Esto permitirá realizar todas aquellas indagaciones que sean necesarias, y que sus resultados se incorporen al procedimiento de modo tal que todas las partes puedan ejercer su derecho a la defensa²⁶⁷.

En consecuencia, los países que no tengan una burocracia capacitada en los términos mencionados podrán utilizar el AAD minimizando los problemas legales, pero probablemente sus resultados tenderán a reflejar las asimetrías de las empresas participantes, lo que como puede llevar a que la instrumentación del AD quede en cierto modo “privatizada” y por lo tanto, difícilmente pueda cumplir alguna de sus funciones, independientemente de la orientación elegida en la política comercial.

266 Si bien los productores nacionales en términos generales exigen menores plazos para estos procedimientos, en muchas ocasiones, podría operar en su contra, por lo tanto sería recomendable que se minimicen los tiempos para la aplicación de medidas preliminares, pero que exista flexibilidad para finalizar la investigación.

267 Es importante tener en cuenta que, excepto en países con amplias dotaciones de personal dedicados a estas tareas, difícilmente las Agencias cuenten con técnicos con una especialización sectorial, por lo que en la misma instancia de la investigación se gesta un proceso de aprendizaje y, a fin de que éste pueda aprovecharse en el análisis del caso, es que se requiere de cierta flexibilidad en los plazos del procedimiento. En muchas investigaciones, a partir de las respuestas a los cuestionarios de las partes se abren instancias de pedidos de información adicional para segmentar o diferenciar los productos, o incluso de excluir aquellos bienes no fabricados por la industria nacional, por lo que todas las partes deberán readecuar la información presentada, y en consecuencia, se requiere contar con plazos flexibles.

3.4.2 Probables resultados considerando los incentivos privados, los objetivos públicos y las capacidades de ambos actores

3.4.2.1 Tipificación de las relaciones básicas y los resultados esperables

Recordemos que en puntos anteriores explicamos que la única aproximación relativamente objetiva acerca de los excesos en la utilización del AD provenía de analizar la razonabilidad de los márgenes de dumping, y al tratarse de una magnitud determinada para la que se cuenta con información internacional, se pueden realizar comparaciones y obtener conclusiones.

Habiendo presentado los incentivos de cada uno de los actores privados (productores nacionales y exportadores), las posibles asimetrías de acuerdo a su tamaño y el modo en que el accionar de las autoridades investigadoras puede incidir sobre los resultados de la investigación, se procederá a delinear los escenarios más probables en relación al sesgo con el cual pueden finalizar las investigaciones antidumping. A este fin se construyó una matriz conceptual en la que a partir de la interacción de categorías predefinidas para los actores privados y gobiernos, (evaluando diversas dimensiones) podríamos encontrar con una alta probabilidad, resultados en donde el AD se aplica en forma correcta, falla por exceso o por déficit²⁶⁸.

A continuación se presentan las categorías que se establecen para cada una de las dimensiones de los actores públicos y privados, en función a las dimensiones analíticas propuestas para caracterizar a cada uno de ellos, así como para los resultados contenidos en la matriz.

268 Cabe aclarar que al señalar que se considerarán los resultados más probables, eso implica descartar algunas situaciones atípicas, por ejemplo cuando los funcionarios motivados por su reputación ante la OMC tienden a favorecer al exportador.

En primer lugar, se podrá arribar a tres resultados:

- falla por exceso, (abreviado como Exc. en la matriz)
- falla por déficit o (abreviado como Def. en la matriz)
- correcto (abreviado como Corr. en la matriz)

Respecto al productor nacional, consideramos que siempre tiene interés alto en sustentar una investigación antidumping, por lo cual su capacidad efectiva de participar se determina por su tamaño (suponiendo que de este dependen los recursos disponibles para afrontar el procedimiento). Así, los productores se caracterizan sólo por su tamaño:

- Productor grande
- Productor mediano
- Productor pequeño

Con respecto a las empresas exportadoras (que también denominaremos simplemente exportadores) exportadores, se evalúan dos dimensiones, su interés comercial y la disponibilidad de recursos para ejercer su defensa, asumiendo en ambos casos un carácter dicotómico.

Así un exportador podrá presentar cuatro perfiles²⁶⁹:

- Alto interés comercial y recursos holgados
- Alto interés comercial y recursos estrechos
- Bajo interés comercial y recursos holgados
- Bajo interés comercial y recursos estrechos

269 Como fuera señalado oportunamente, el gobierno del país exportador puede jugar un rol importante en apoyar a la empresa radicada en su territorio, sin embargo su participación de poco o nada sirve si la firma privada no brinda información y ejerce una defensa. Por este motivo, hemos decidido no incorporar al gobierno del país exportador en nuestro análisis.

Cabe recordar que en el incentivo del exportador, sólo interviene su interés comercial, dejando de lado el que pudiera derivarse de otras motivaciones.

Por su parte, el gobierno del país importador se caracteriza también a partir de dos dimensiones, su orientación o ideología respecto de la política comercial y sus capacidades burocráticas, y ambos atributos se caracterizan en forma dicotómica.

Así, los gobiernos podrán tener cuatro perfiles:

- Orientación aperturista (statu quo) y capacidad burocrática alta
- Orientación aperturista (statu quo) y capacidad burocrática baja
- Orientación proteccionista (estratégica) y capacidad burocrática alta
- Orientación proteccionista (estratégica) y capacidad burocrática baja

La matriz, que denominaremos “completa” –en contraposición a una simplificación posterior–, cruzará las categorías expuestas a fin de que para sus intersecciones se obtenga resultados probables de una investigación antidumping. Para esto, en primer lugar se adicionan las categorías pertenecientes a: los productores, el gobierno y la burocracia; y su combinación determinará una intersección con el perfil del exportador.

De este modo al combinar la característica del productor (su tamaño tipificado en tres categorías), con las dos orientaciones posibles para los gobiernos y con las categorías dicotómicas para las capacidades burocráticas, obtenemos doce combinaciones, que constituyen las filas de nuestra matriz ampliada. Estos son los atributos sintéticos del grupo que impulsa / realiza la investigación antidumping. Por su parte, los exportadores pueden asumir cuatro perfiles, que será el número de columnas de nuestra matriz, y representa al agente que ejerce la defensa en un procedimiento antidumping²⁷⁰.

270 Paradójicamente, si bien se trata de un instrumento de “Defensa Comercial” para los productores, el hecho que una vez abierta la investigación la carga de la prueba del dumping pasa al exportador, será éste quien ejerza la defensa.

Ahora bien, hemos señalado que esta matriz es conceptual, y por lo tanto debemos poder identificar en forma consistente las alternativas con las que finalizan las investigaciones antidumping, que serán un resultado de la intersección de las categorías relacionadas al país importador (productor-gobierno-burocracia) con las del exportador. A tal fin, definimos una serie de postulados (o constataciones derivadas de la experiencia profesional²⁷¹) que servirán para identificar en forma consistente ante diversas situaciones el resultado probable de una investigación antidumping. Estos postulados los expresamos a partir de identificar los actores privados que tienen –según sus atributos– mayores posibilidades de hacer valer su interés, y en qué modo los actores estatales (gobierno y burocracia) pueden jugar algún papel en compensar, amplificar o desnivelar las relaciones que se establecen entre los agentes privados.

En relación al conflicto entre los actores privados para hacer valer su interés, establecemos una serie de postulados, en donde los signos matemáticos de igual, mayor, o menor indicarán situaciones de igualdad o el sentido de disparidad entre los agentes, respectivamente.

- Productor grande = Exportador Alto interés
y recursos holgados
- Productor grande > Exportador Alto interés
y recursos estrechos
- Productor mediano = Exportador Alto interés
y recursos estrechos
- Productor mediano < Exportador Alto interés
y recursos holgados
- Productor pequeño < Exportador Alto interés
y recursos holgados

271 Esta experiencia, además de nutrirse de la instrumentación del AD por parte de la Argentina desde su ingreso a la OMC, considera adicionalmente: los casos realizados contra exportadores argentinos, consultas de casos de otros países de la región que he abordado al desempeñarme como expositor en Talleres de Capacitación –regionales y nacionales– y, el seguimiento detallado de las controversias de la OMC, y las negociaciones a nivel multilateral y bilateral.

- Productor pequeño = Exportador Alto interés y recursos estrechos
- Exportador con bajo interés < a cualquier productor (superando el estándar de una solicitud de investigación)

Con respecto a las posibilidades de los actores estatales de compensar, amplificar o desnivelar las relaciones entre los agentes privados, supondremos los siguientes:

- Un país con capacidad burocrática baja (tenga orientación a la protección o aperturista) no puede compensar las diferencias que se derivan de las capacidades de las empresas contendientes, cuando éstas tienen incentivo alto para participar.
- La capacidad burocrática alta de la nación importadora, ante actores privados con alto interés y disponibilidad de recursos, no evita necesariamente la existencia de fallas por exceso o defecto. Esto se debe a que pueden existir suficientes disparidades entre los recursos con los que cuentan los actores como para ocasionar un sesgo en el resultado.
- Siempre que el gobierno del país importador tiene orientación proteccionista y capacidad burocrática alta, la categoría de falla por excesos es posible.
- Siempre que un exportador tenga interés comercial alto (con recursos holgados o estrechos) y el país importador posea una capacidad burocrática alta, el resultado Correcto es posible.
- Cuando el gobierno tiene una orientación aperturista, y no hay asimetrías entre las empresas contendientes, son posibles los tres resultados.
- No consideramos el interés del importador, aunque se reconoce que por su tamaño podría ser muy influyente en la determinación del daño, o en la de dumping cuando se trata de economías que no son de mercado.
- El exportador con interés alto y recursos estrechos, podría ser una PYME.

Una vez expuestos los presupuestos de la interacción de las categorías que forman la matriz, la exponemos con su contenido completo. En muchos casilleros coexisten diversos resultados posibles, los que se derivan de contrapuntos en la combinación de perfiles relacionados a los actores del país importador y de la empresa exportadora. Por el contrario, cuando los desbalances privados son marcados y no pueden ser morigerados por los actores del sector público del país importador, aparece un solo resultado: falla por déficit o exceso, cuando el resultado correcto en ningún caso aparece como la única opción posible.

Tabla N° 3.1
Matriz de posibles resultados de investigaciones antidumping

Actores País Importador			Empresa Exportadora			
Productor	Gobierno	Burocracia	Interés comercial Alto		Interés comercial Bajo	
Tamaño	Orientación	Capacidad	Recursos Holgados	Recursos Estrechos	Recursos Holgados	Recursos Estrechos
Grande	Situ quo o apertura	Alta	Exceso - Déficit -Correcto	Exceso - Correcto	Exceso	Exceso
		Baja	Exceso - Déficit -Correcto	Exceso - Déficit -Correcto	Exceso	Exceso
	Protección o Estratégica	Alta	Exceso - Correcto	Exceso - Correcto	Exceso	Exceso
		Baja	Exceso - Déficit -Correcto	Exceso - Déficit -Correcto	Exceso	Exceso
Mediano	Situ quo o apertura	Alta	Déficit - Correcto	Exceso - Déficit -Correcto	Exceso	Exceso
		Baja	Déficit	Exceso - Déficit -Correcto	Exceso	Exceso
	Protección o Estratégica	Alta	Exceso - Déficit -Correcto	Exceso - Correcto	Exceso	Exceso
		Baja	Déficit	Exceso - Déficit -Correcto	Exceso	Exceso
Pequeño	Situ quo o apertura	Alta	Déficit - Correcto	Déficit - Correcto	Exceso - Déficit -Correcto	Exceso - Déficit -Correcto
		Baja	Déficit	Déficit - Correcto	Exceso - Déficit -Correcto	Exceso - Déficit -Correcto
	Protección o Estratégica	Alta	Déficit - Correcto	Déficit - Correcto	Exceso - Déficit -Correcto	Exceso - Déficit -Correcto
		Baja	Déficit	Déficit	Exceso - Déficit -Correcto	Déficit - Correcto

Referencias:

DÉFICIT: no se logra aplicar medidas aun existiendo condiciones reales para hacerlo, o estas son menores a lo que correspondería.

CORRECTO: los márgenes de dumping calculadas/ aplicadas pueden encontrar razonabilidad desde el análisis económico.

EXCESO: los márgenes de dumping calculadas/ aplicadas no encuentran razonabilidad desde el análisis económico.

Nota: La cantidad de cuadrantes que se observa en cada situación no presupone la frecuencia de ocurrencia de ellas.

Con respecto a los actores públicos, recordemos que en este apartado hemos supuesto que no existen fricciones entre el gobierno y la burocracia, la que es presentada sólo a los fines de identificar las capacidades técnico-administrativas con las que cuenta un Estado en este tema. Con respecto al gobierno, suponemos que siempre se trata de autoridades políticas benevolentes, es decir, su orientación aperturista o proteccionista se deriva de evaluaciones propias y no a partir de la influencia de grupos de interés. Sin embargo, no se desconoce que podrían existir situaciones de captura de Agencia a partir de la mayor capacidad de organización de los productores (argumento tradicional de economía política) y, complementarse con las dificultades de los exportadores para ejercer una defensa efectiva.²⁷²

Cabe señalar que la matriz que expusimos centra su análisis en los resultados de los casos que ameritaron el inicio de una investigación antidumping. Es decir, que sólo se contempla los casos en que los productores lograron superar el estándar que establece cada autoridad nacional –en el marco del AAD– para que una solicitud derive en una investigación. Pueden existir diversos motivos por los cuales ante una situación de dumping los productores nacionales fallen en impulsar una solicitud, o incluso una vez presentada que esta no prospere, y sin duda entre éstos casos existirán “fallas por déficit” en el mecanismo antidumping²⁷³. Por lo tanto, en nuestra matriz sólo estarán incluidas las “fallas por déficit” correspondientes a investigaciones, puesto que sólo en esta instancia es donde tienen derecho a participar los exportadores.

272 Como se señaló en el punto 2.5.2, en el antidumping pueden existir algunos elementos novedosos en cuanto a las alianzas dado que se trata de una medida que es de por sí discriminatoria por países y puede serlo por empresas. Así, los exportadores de las naciones que no son investigados podrían aunar intereses con los productores a fin de sacar del mercado a un competidor (esto cobra mayor relevancia cuando se investigan países sin economía de mercado –ver 2.5.1.3–). En el mismo sentido, al poder aplicarse en forma diferenciada por empresas exportadoras, no necesariamente estas formarán un bloque homogéneo o conductas cooperativas, pudiendo encontrarse tanto situaciones de situaciones de conflicto como de *free-rider* en algunos aspectos particulares.

273 Los sectores en que predominan productores pequeños, y en particular cuando se trata de sectores atomizados, son los más expuestos a situaciones en que las “fallas por déficit” se verifiquen en la instancia de la solicitud.

3.4.2.2 Explicación de algunos resultados probables según las variables relevantes

A modo de ejemplo, explicaremos con cierto detalle algunos de los posibles resultados de los cuadrantes de la matriz completa, y elegiremos aquellos que en conjunto nos permitan exponer en forma suscita las relaciones más relevantes.

En primer lugar, cuando las empresas contendientes son de tamaño (o capacidades) muy diferentes, (sean productores nacionales o firmas exportadoras), si el Estado carece de una burocracia con capacidad de arbitrar los medios necesarios para obtener la información correcta, y realizar las constataciones para evitar que la misma sea sesgada, la determinación tenderá a favorecer a las empresas con mayor posibilidad de demostrar sus puntos de vista en la investigación²⁷⁴. Si bien esta situación se presentó como una autoridad “con capacidades escasas o visión ingenua” que permitía que los desbalances entre los privados se refleje en las determinaciones, en nuestra matriz extendemos esta idea incluso a países que tengan una orientación definida, bien sea a brindar más protección –imposibilitados de corregir información sesgada del exportador– o cuando sea más bien aperturista –y no podrán contrastar la exactitud de los datos del productor–. En cierto modo estamos en el escenario descrito en el punto 3.2.1 que alude a: “El por qué del ‘Estado quiere pero no puede’”²⁷⁵.

Un punto a remarcar, y que es central en nuestra tesis, es que cuando las firmas exportadoras carecen de interés comercial (denominado

²⁷⁴ Cabe señalar que como se presentó en 1.6, entre los principales usuarios no hay PED de un tamaño pequeño, y más allá de que pueden existir otros determinantes como ser su estructura productiva en el sector manufacturero, o la tendencia a políticas más proclives al libre comercio por ser economías pequeñas, también puede ser un limitante asignar los recursos necesarios para que el resultado de una investigación AD no esté determinada por las empresas de mayor tamaño.

²⁷⁵ Esta situación sería más probable de encontrar en los PED, sobre todo en aquellos que han desarrollado poca experiencia en la utilización de este instrumento y cuentan con Agencias de pequeño tamaño. El “Estado quiere pero no puede” hace referencia a un punto de la Tesis del Dr. Srilin, P. (2001).

como bajo en la matriz), y por lo tanto no brindarán información, este instrumento tenderá siempre a fallar en excesos. Cabe señalar que, como se aprecia en la matriz completa, los excesos también pueden encontrarse a pesar de que exista interés comercial de las empresas exportadoras, y esto dependerá de los recursos con los que esta cuente, del tamaño del productor nacional y, en cuanto al sector público del país importador, de la orientación del gobierno y la capacidad de la burocracia de la nación importadora.

Como veremos más adelante con cierto detalle, gran parte de las controversias en la OMC y un punto crítico sobre la negociación del AAD, en la Ronda Doha, es el *zeroing* (*reducción a cero*), el cual se refiere a un problema metodológico en el cálculo del dumping una vez que las empresas exportadoras hayan podido suministrar la información solicitada. Así, es claro que la preocupación de muchos de los miembros está centrada en el tratamiento inadecuado de la información brindada por los exportadores, lo que está en línea con el concepto ya presentado de defensa inefectiva.

Debido a que gran parte de estas controversias han involucrado a EE.UU. (como demandado), la UE (como demandante y demandado) y a Japón, India y Brasil (como demandantes), es probable que estos conflictos estén acotados a un determinado cuadrante de la matriz. En efecto, éste sería aquel en donde los exportadores tienen alto interés y holgados recursos, las empresas productoras son grandes y tenemos países usuarios del AD con alta capacidad (y mayormente orientados a la protección); hay dos resultados posibles: falla por exceso o resultado correcto. Claramente las disputas por el *zeroing* son respecto a una falla por exceso, más allá que no necesariamente los márgenes de dumping así calculados pueden estar por debajo del umbral de “irrazonables”, que será nuestro criterio para definir esta las fallas por exceso.

Un punto relevante de esta matriz completa, es que tiende a confirmar que el campo de posibilidades en que el AD falle por excesos

es muy amplio, y por lo tanto consistente con la preocupación que expresa gran parte de la literatura económica, tanto al efecto sobre los exportadores como la imposibilidad de aplicar medidas óptimas por parte del país importador. Adicionalmente, esta matriz también contiene las situaciones en las cuales este instrumento falla por déficit, lo que si bien no refleja el punto de vista académico, sí brinda una explicación al reclamo que hacen sectores productivos. Estos provienen en especial de ramas de producción con predominio de PYMES, y aducen las escasas posibilidades de utilizar con éxito este instrumento cuando se enfrentan a situaciones de competencia desleal²⁷⁶.

Del ejercicio propuesto surge que el AD puede fallar por exceso o por déficit, pero mientras en éste último el resultado evidencia que existen menos investigaciones y/o medidas que lo que correspondiese, en los excesos podría combinarse tanto situaciones de medidas AD, que no deberían imponerse como otros casos en los cuales el problema es sólo su magnitud. Por lo tanto, el efecto neto de eliminar ambas fallas (por déficit y por exceso) podría resultar en un mayor número de investigaciones y/o medidas, lo que desde nuestro punto de vista, no constituye un problema, ya que como explicamos en 3.1.3.1, es inexistente algún parámetro objetivo para indicar si se aplican mayor cantidad de medidas antidumping que las que correspondiese.

276 Los demandas de estos sectores se focalizan tanto en la complejidad para sustentar una solicitud que se convierta en una investigación, como en que en el transcurso de ésta, empresas exportadoras con gran capacidad de recursos, puedan brindar información sesgada (que las autoridades no lleguen a detectar o corregir) y de este modo llevar a que el caso cierre sin la aplicación de medidas.

4. Presentación de la hipótesis y su testeo a partir de la evidencia empírica

4.1 Hipótesis a evaluar y una matriz simplificada de los resultados del AD

4.1.1 Hipótesis acerca de los problemas de información y las fallas del AD

Previo a presentar la hipótesis, creemos que es necesario sintetizar las principales conclusiones obtenidas de los puntos 3.1 a 3.4 de la sección anterior:

- I)** los excesos del AD en términos del perjuicio a los exportadores (o al Sistema Multilateral de Comercio) sólo pueden constatare a partir de los resultados de los cálculos de dumping,
- II)** la posibilidad que tienen las partes de brindar información es central en estos procedimientos, y
- III)** la falta de información brindada por los exportadores en estas investigaciones dificulta aplicar medidas adecuadas, más allá de la orientación de política comercial de los países que realizan la investigación
- IV)** las orientaciones de política económica de los países importadores pueden alentar o desalentar a los exportadores a brindar información

Atento a lo explicado en los puntos 2.5.1 es claro que si bien tanto la determinación de daño como la de dumping están influenciadas por

el modo en que las autoridades conducen la investigación, sólo en el caso del cálculo de dumping las fallas de información y la posibilidad de defensa efectiva de los exportadores se constituye en un problema sistemático, lo cual conduce a medidas AD más elevadas, que incluso superan valores razonables. Adicionalmente, en secciones anteriores señalamos que el margen de dumping:

- es una determinación cuantitativa y no cualitativa,
- permite comparar situaciones con y sin información del exportador,
- permite establecer umbrales para evaluar su razonabilidad,
- existe información accesible y comparable a nivel internacional.

Por lo tanto, consideramos que para analizar los problemas de este instrumento es clave evaluar las fallas de información, relacionadas al grado de efectividad de la participación de los exportadores, y los excesos en la magnitud de los cálculos de dumping. Adicionalmente, a partir de establecer un umbral adecuado puede determinarse en qué proporción de las investigaciones se obtienen medidas irrazonables, y cuántas de ellas se asocian a la falta de información de los exportadores²⁷⁷.

La hipótesis de este trabajo relaciona las fallas del instrumento antidumping con los problemas de información, y aún sin desconocer que puede haber casos de déficit, se centrarán en los excesos que se producen en la utilización de este instrumento²⁷⁸.

La hipótesis central de este trabajo sostiene que, ante la falta de incentivos de los exportadores para participar en una investigación antidumping habrá problemas de información que permiten a las

277 Más allá que el umbral de medidas razonables e irrazonables puede tener ciertos elementos de subjetividad, de todas formas se podrá considerar que los cálculos de dumping en ausencia de información de los exportadores superan a los casos en donde ellos participan, si en estos últimos hay una mayor proporción de medidas razonables.

278 Las fallas por subutilización o déficit perjudican claramente a los productores de los países importadores. Si bien este hecho constituye un problema relevante, no se cuenta con información a nivel internacional a fin de realizar un trabajo empírico.

autoridades realizar cálculos de dumping irrazonables en cuanto a lo económico, que luego dan sustento a la aplicación de medidas comerciales²⁷⁹. Estos problemas de información se presentan en dos situaciones: la ausencia de participación de los exportadores que derivará casi sin excepción en medidas irrazonables, y la defensa inefectiva, en la cual a pesar que las firmas extranjeras brindan información, de todas formas se llega a resultados similares, aunque esta incidencia es claramente menor a la anterior, y estos excesos pueden derivarse parcialmente de la práctica de las autoridades del país importador.

En síntesis, cuando los exportadores no participan, sistemáticamente son sancionados en una magnitud excesiva, y ésta se observa con una frecuencia claramente menor cuando las empresas ejercen su defensa. En otras palabras, si los incentivos implícitos en el Acuerdo Antidumping no están presentes en la realidad, el problema que planteamos no sería trivial y tendría una relevancia clave en la performance de este instrumento.

Respecto a esto último, determinar que el problema planteado en la hipótesis es relevante, se intentará demostrar adicionalmente que la falta de participación de los exportadores no constituye una excepción en las investigaciones antidumping y que por lo tanto la presencia de medidas irrazonables, incluidas las que se derivan de casos con participación, serán una proporción considerable del total de las investigaciones.

Adicionalmente se intentará corroborar que tanto la hipótesis central como lo señalado respecto a su relevancia se verifica al evaluar a cada uno de los principales países usuarios del AD, a las diferentes ramas productivas y también agrupando los resultados de investigaciones en donde interactúan intercambiando roles (usuarios/ afecta-

279 En la sección anterior se explicó que las medidas AD pueden ser inferiores al margen de dumping, quedando las primeras a criterio de la autoridad investigadora. En adelante nos referiremos de manera indistinta a márgenes antidumping o medidas antidumping, debido a que nuestra discusión se centra en la oportunidad de defensa de los exportadores y que puesto los primeros condicionan a los segundos, que un gobierno decida individualmente una medida inferior no soluciona el problema estructural y sistémico de este instrumento.

dos) los países según su grado de desarrollo. Esto permitirá concluir que existe una fuerte presunción que nuestra hipótesis constituye la explicación más adecuada para explicar los excesos del instrumento AD, que son asociados a diversos factores en la literatura especializada (punto 2.4). De constatarse lo antedicho, se puede afirmar tanto desde el punto de vista multilateral, como a partir de un enfoque de los países usuarios, incluyendo diversas opciones de política, que este instrumento en los términos del actual AAD no contribuye a la aplicación de políticas óptimas, en un sentido amplio tal como se definió en 3.3.2.6.

Por otra parte, como hipótesis secundaria se considera que los países en desarrollo (PED) tenderán a ser más afectados por el instrumento antidumping, bien sea por: la intensidad relativa en la que ellos son objeto de medidas antidumping, la frecuencia con la que estas presentan una magnitud irrazonable y el empeoramiento relativo en el acceso a los mercados en función del derecho aplicado, entre otros indicadores que se expondrán en breve.

Con respecto a las causas de la mayor exposición de los PED frente al antidumping, se reconoce que al tener aranceles más elevados en el sector manufacturero tendrían la oportunidad de realizar una mayor discriminación de precios en el comercio internacional, motivo por el cual este hecho es incorporado en la metodología para determinar el umbral de la razonabilidad del dumping. Es decir, es lógico que por sus niveles de protección arancelaria sus empresas tengan oportunidad de practicar una mayor discriminación de precios, pero de todas formas creemos que tiene una mayor incidencia sus menores posibilidades de realizar una defensa efectiva y, por lo tanto, sean sancionados con medidas excesivas (magnitud irrazonable). Un punto importante será analizar si los PED son afectados con medidas antidumping irrazonables con distinta frecuencia cuando las investigaciones son realizadas por PD o, por los otros PED.

Tal como se señaló, se analizará la proporción que cubren del comercio los PED respecto a su participación como países afectados por

el AD, y si el grado en que esto ocurre puede atribuirse a un patrón sectorial de sus exportaciones coincidente con aquellas actividades productivas más proclives a recibir medidas antidumping.

En cuanto a su carácter de usuarios, el hecho de que un gran número de las medidas AD se apliquen entre los mismos PED no atenúa estos efectos perjudiciales, dado que como fuera planteado, su utilización ante fallas de información dificulta la consistencia de la política comercial, aun considerando diversos niveles de protección como objetivos. De hecho, podría existir el riesgo de una especie de “guerra de antidumping” a partir de medidas irrazonables, las cuales difícilmente constituyan una herramienta que permita articular el comercio y el desarrollo, que es planteado como un objetivo recurrente en las agendas de los PED de cara a su inserción internacional.

4.1.2. Una matriz simplificada para los resultados del AD según el rol de la información, los exportadores y el gobierno

En la sección anterior explicamos la “matriz completa” de posibles resultados de una investigación AD –relacionadas a características de los gobiernos, los productores y los exportadores–, que nos sirvió para aproximarnos a las situaciones en que habrá déficit / subutilización, excesos o una utilización correcta en el instrumento antidumping. Por los motivos expuestos al presentar la hipótesis, nos centraremos en identificar los resultados correctos y los excesos, que serán los márgenes de dumping razonables e irrazonables, respectivamente; y como estos se relacionan con los problemas de información derivados de las dificultades de los exportadores para participar en la investigación²⁸⁰.

280 El cierre de una investigación sin aplicación de medidas o con un derecho antidumping razonable, si bien será considerado como un resultado correcto, podría también representar un caso de déficit si hubiera correspondido aplicar una sanción mayor a la impuesta, y ésta fue evitada con información sesgada por el exportador.

Sin embargo es claro que entre la “matriz completa” y la hipótesis presentada hay una brecha, dada la mayor cantidad de actores y categorías implicados en la primera que en la segunda.

Por este motivo, a partir de la “matriz completa”, capturaremos los elementos más relevantes que consideramos determinan que existan o no excesos en la utilización del antidumping. Esta selección se realiza siguiendo nuestra hipótesis, es decir cómo los problemas de incentivos para que los exportadores realicen su defensa tienen una alta incidencia en los excesos del AD.

Así, seleccionamos sólo dos variables, y se categorizó en forma dicotómica a cada una de ellas: el interés comercial de los exportadores (alto o bajo), y el modo de implementar una investigación AD por parte de los gobiernos (tendencia a la protección o neutros)²⁸¹. Por lo tanto, las demás variables que formaban parte de la “matriz completa”, como ser el tamaño de la empresa productora nacional, la capacidad burocrática del país importador o los recursos con que cuenta el exportador pasan a un segundo plano, de modo de poder centrarnos en los aspectos que de acuerdo a la literatura y a nuestra hipótesis serían más relevantes²⁸².

En síntesis, el incentivo a participar del exportador dependerá de su interés comercial y del modo de investigar del país importador, y si categorizamos en forma dicotómicas estas variables, obtenemos los siguientes atributos: alto y bajo interés comercial por un lado, e implementación proteccionista o aperturista, por el otro. Así, obtenemos una “matriz o modelo simple”, que arroja diversos resultados respecto a la

281 Como fuera mencionado previamente, la palabra proteccionista no tiene en nuestro trabajo necesariamente una connotación negativa, y puede asociarse a un interés estratégico. En esta sección, excepto que se explicita lo contrario, la utilización proteccionista se considera independientemente de si esta proviene de objetivos del gobierno (Estado benevolente o influido por el lobby) o de problemas de captura de Agencia (estructura institucional o lógica de la burocracia), por lo tanto se hará referencia a simplemente a “la práctica del país importador”.

282 Si bien acotamos el universo de dimensiones a analizar, éstas todavía tiene un carácter teórico y con bajas posibilidades de generar indicadores empíricos, y a fin de superar este obstáculo, se buscan otras variables en el punto 4.2.

posibilidad de márgenes irrazonables de dumping (que son coherentes con la matriz completa presentada en la sección anterior).

Si asociamos los márgenes de dumping irrazonables al exceso (o abuso) y viceversa (los razonables a resultados correcto o sin excesos), tendremos esquemáticamente las siguientes situaciones: excesos, no excesos y combinado o mixto (cuando el cruce de las variables pueden arrojar tanto un resultado como el otro, dependiendo de la intensidad de las mismas).

Tabla N° 4.1

Empresas exportadoras y su interés comercial a participar en una investigación AD			
Modo de implementación del país importador		Alto	Bajo
	Protección	Incentivo puede alcanzar o no para una defensa efectiva 1. Combinado o mixto	Incentivo no es suficiente para una defensa efectiva 3. Exceso
	Apertura	Incentivo es suficiente para una defensa efectiva 2. Sin excesos o Correcto	Incentivo no es suficiente para una defensa efectiva 4. Excesos

Fuente: Elaboración propia.

Así, vemos que cuando las empresas exportadoras tienen alto interés comercial en participar (cuadrantes 1 y 2) podremos tener ambos resultados en cuanto al exceso en los márgenes de dumping. En el cuadrante 1, si el interés comercial de los exportadores es alto, pero a su vez las autoridades tienden a un uso proteccionista, el resultado dependerá de los recursos disponibles para la defensa con que cuente la empresa. Cuando la empresa exportadora no disponga los recursos suficientes para sobrepasar las dificultades interpuestas para el ejercicio de su defensa, se arribará a cálculos de dumping irrazonables²⁸³.

283 Un elemento adicional que refuerza la defensa de la empresa extranjera será el seguimiento del caso por parte del gobierno del país exportador, pudiendo colaborar con asesoramiento, pedir consultas ante la OMC en casos de incumplimientos, señalar su voluntad de avanzar hacia un Panel o ejercer presiones en otros temas del comercio bilateral.

En el cuadrante 2, con un alto interés comercial de los exportadores en brindar información y al mismo tiempo contar con autoridades que facilitan su recepción y un análisis objetivo, es alta la probabilidad de obtener un resultado unívoco: márgenes de dumping razonables, y por lo tanto inexistencia de excesos²⁸⁴.

Los cuadrantes 3 y 4 comparten el hecho que las empresas exportadoras tienen un bajo interés comercial, y por lo tanto en ambos casos se tenderá a cálculos irrazonables, más allá del modo en que los países importadores llevan adelante los procedimientos (política comercial proteccionista o estratégica). Como se detalló en 2.5.1.3, el inicio de una investigación se realiza a partir de que existen indicios de daño y de dumping, cuyas pruebas son suministradas por los productores, las que estarán sesgadas hacia su propio interés, y en particular las referidas al dumping.

Por lo tanto, de no existir una participación del exportador, la información inicial de dumping – presentada por el productor– probablemente será la “mejor información disponible”, independientemente de la orientación de las autoridades del país importador. Es posible que la diferencia entre los cuadrantes 3 y 4 se encuentre en la elección de la medida aplicada, mientras el país que prefiere mayor protección tenderá a aplicar la máxima medida, el país que no tiene dicha orientación podrá optar por colocar un derecho inferior²⁸⁵.

284 Como se señaló previamente, no se puede descartar que la presentación de información sesgada de un exportador ante autoridades con bajas capacidades podría conducir a márgenes de dumping menores a los existentes, o incluso al cierre de la investigación sin la aplicación de medidas. En este último caso, al AD fallo “por déficit o carencia” en forma adversa a los productores.

285 De todas formas en este último caso, como se indicó en el punto 2.5.2.1, es probable que el piso de la medida se relacione al grado de eficiencia de la industria local respecto a las importaciones investigadas, por lo tanto también podrá implicar la aplicación de medidas que tengan un alto impacto en el comercio.

4.1.3 Las limitaciones para analizar las variables de la matriz simple

Las variables de nuestra “matriz simple” podrían categorizarse para una investigación en particular, no sin dificultades y con cierto grado de subjetividad, pero nuestro interés es obtener conclusiones aplicables a la utilización sistémica del AD, lo cual impone ciertas condiciones. Así, a fin de evaluar empíricamente nuestra “matriz o modelo simple”, se debe tener en cuenta que:

- a) de acuerdo al problema planteado se requiere de un período de varios años,
- b) debe abarcar un grupo de países representativos y
- c) para dichos países y períodos se debe contar:
 - I) con información relativa al interés comercial de los exportadores investigados
 - II) la preferencia por la protección (o uso estratégico) en la política comercial aplicada por el país importador

Es evidente que las variables utilizadas para la determinación de los cuatro escenarios posibles no son susceptibles de una medición objetiva, y tampoco son observables en forma directa. Ni la categorización de un país respecto a su preferencia por un uso proteccionista en el AD es objetiva, ni la identificación del interés comercial de las firmas exportadoras es posible ser determinada en forma adecuada²⁸⁶.

Respecto al primer punto (la orientación de los países), se desarrolló en extenso en las secciones 1.1.3 y 3.2.1 las diversas combinaciones

286 Obviamente, si se analizara una investigación en particular, y si se accediera en detalle a la metodología del país importador en el procesamiento de la información brindada por el exportador, podría señalarse si el primero ha tenido una preferencia por la protección o no, y si las empresas involucradas tenían o no interés comercial. Sin embargo, dado que a fin de abordar el problema sistémico del AD necesitamos analizar más de 1.000 casos, y el grado de información pública disponible respecto a cada investigación es muy bajo, en el contexto de nuestro estudio estamos frente a categorías no observables.

entre los objetivos de los gobiernos y los intereses de las burocracias, y a su vez para un mismo país ambos atributos se han podido modificar a lo largo del tiempo. En relación al interés comercial de una empresa, como se explicó en 3.3.2, éste no se deriva en forma directa de sus flujos comerciales presentes, incluso si fuera así, la información estadística detallada a nivel de productos y empresas no está disponible en forma pública.

4.2 De la matriz simple a las variables que permiten testear la hipótesis

4.2.1 Aproximación a la hipótesis a través de variables cuantificables

Ante la dificultad señalada en el punto anterior, se evaluará de qué modo a través de una aproximación alternativa se puede analizar la existencia de medidas irrazonables en el marco de la hipótesis planteada. Retomando ésta, que se centra en los problemas de información en la instrumentación del AD, planteamos que ante la falta de incentivos a participar de los exportadores se tendía a aplicar medidas irrazonables, y que su participación disminuía claramente los excesos, aunque no los eliminaba (esto se relacionaría principalmente por la existencia de gobiernos que realizan un uso proteccionista del AD).

Como explicaremos más adelante, podemos construir un indicador a fin estipular acerca de la razonabilidad de la medida, y a su vez determinar si existió o no participación de los exportadores. Así, en tanto la falta de participación de los exportadores esté estrechamente asociada a medidas irrazonables, y cuando estos se defiendan el resultado antedicho sea menos frecuente, confirmará nuestra hipótesis las dos ideas de nuestra hipótesis, los excesos ante la falta de defensa y que el modo de utilizar el AD por parte de los gobiernos del país importador también tiene incidencia sobre la posibilidad de obtener una defensa exitosa. En síntesis, a partir de una categorización dicotómica de estas dimensiones, el grado de participación y el nivel de razonabilidad de las medidas, se analizarán los interrogantes planteados.

4.2.2 Definición de la unidad de análisis, las variables y las categorías

En primer lugar debemos definir nuestra unidad de análisis sobre la cual estableceremos las categorías antedichas. Al respecto, es importante recordar que una investigación antidumping definida como el par producto-origen, puede contener tantas determinaciones de dumping como exportadores participen –como mínimo una para todo el origen- y tendrá siempre una única determinación de daño²⁸⁷. Respecto a esta última, cuando las autoridades deciden realizar un análisis acumulativo de las importaciones investigadas de varios orígenes evaluarán los efectos conjuntos para determinar si existe daño. En consecuencia, la unidad mínima de análisis debe ser la investigación (el origen en su conjunto), debido a que si se quisiera focalizar el análisis en la empresa exportadora, no existen determinaciones de daño discriminadas para cada firma.

Esto lleva a que cada investigación debe ser clasificada, para cada una de las variables seleccionadas en el punto anterior (grado de participación y nivel de razonabilidad del dumping), y como éstas eran dicotómicas, su cruce determina cuatro categorías:

- SDMI Sin defensa Medida Irrazonable^{288 289}
- SDMR Sin defensa Medida Razonable²⁹⁰

287 Para un mismo producto, hay un único procedimiento administrativo –comúnmente denominado caso o expediente- se llevan adelante tantas investigaciones como orígenes hay involucrados en la petición. Es por esto que un mismo procedimiento incluye n investigaciones contadas como cada par: producto-origen.

288 Sin defensa no implica necesariamente que no ha participado, sino que puede ser en los hechos toda su información haya sido rechazada, y por lo tanto el margen de dumping se ha calculado a partir de la mejor información disponible, y dado que la unidad de análisis es la investigación, habrá resultado en un único margen de dumping para todo el origen.

289 Como fuera mencionado, que los márgenes sean razonables no es sinónimo de correctos, ya que en función de la brecha capacidades y recursos entre las Autoridades y los exportadores, el resultado podrá ser menor o mayor a la discriminación de precios existente.

290 Si bien esto se retoma en el análisis empírico, podría existir como excepción casos en los cuales los márgenes de dumping utilizados para la apertura de la investigación sean razonables, y por lo tanto este también sea el resultado final aunque no hayan participado los exportadores.

- DIMI Defensa inefectiva, medida irrazonable
- DEMR Defensa efectiva, medida razonable²⁹¹

En el Anexo B, se expone un esquema detallado respecto a cómo se tipificó empíricamente cada investigación para asignarlas a las categorías presentadas.

Si bien se utiliza el concepto de “medida” aplicada en las categorías (MR – MI), en los datos se ha priorizado el margen de dumping calculado en cada investigación, dado que como fuera explicado en el punto 2.5.2.1, este determina el techo del derecho a aplicar, aunque en algunos casos sea bien por la regla del *lesser duty* o por la presentación de compromisos de precios las medidas impuestas son de menor cuantía. Consideramos que debido a que la hipótesis se centra en los problemas de información para el cálculo del dumping, las decisiones autónomas de los gobiernos de atenuar la medida aplicada no modifica el centro de nuestro análisis, debido a que los márgenes de dumping irrazonables abren la puerta a medidas excesivas o pueden funcionar como un condicionante para que los exportadores presenten compromisos de precios.

4.2.3 Identificación de la participación de los exportadores en las investigaciones

El grado de participación de los exportadores en principio no es una variable estrictamente dicotómica, puesto que cuando ha existido participación de los mismos, es complejo conocer cuánta información han suministrado, en qué medida sus datos fueron aceptados –a partir de las evaluaciones realizadas a la luz de las prescripciones y alternativas que brinda al Art. 2 del AAD– y cómo estos fueron ajustados, tanto aquellos relativos a las operaciones al mercado interno como aquellos destinados a la exportación (costos, valores de ventas, ajustes técnicos o económicos, etc.).

²⁹¹ Los casos DIMI y DEMR podrían denominarse “Con Defensa” y medidas irrazonables y razonables, dado que al calificar la defensa por la medida sólo se intenta dejar en claro que la participación de los exportadores no asegura la razonabilidad del resultado del cálculo de dumping (en términos genéricos capturado como la medida).

Atento a lo expuesto, consideraremos que no hubo defensa o participación tanto si ésta lisa y llanamente no se ejerció, como cuando su resultado es imperceptible (es decir no alcanza a que se observen cálculos por empresas que difieran del cálculo de dumping respecto a los datos globales del origen en cuestión). Por el contrario, cuando exista participación de los exportadores que sea perceptible (han obtenido márgenes de dumping individuales) se considerará que existió defensa, y esta será calificada en función de si las firmas han logrado que el dumping calculado sea razonable o irrazonable. Así, la defensa de los exportadores se categorizará como efectiva o inefectiva, respectivamente.

4.2.4 La identificación del nivel de razonabilidad de las medidas AD

Como se explicó en puntos anteriores, los excesos del AD sólo pueden ser medidos con cierta objetividad a partir de las medidas que se aplican y dado que el AAD permite aplicar como máximo el margen de dumping, su cálculo será determinante para cualquier opción de medida que se intente aplicarse. Adicionalmente, en tanto que como a continuación se detalla, puede obtenerse una distinción dicotómica respecto al nivel de razonabilidad de los márgenes de dumping, se podrá cuantificar para cada país qué proporción del total de sus investigaciones finalizan con medidas razonables o irrazonables.

Recordemos que el cálculo de dumping intenta medir en primera instancia la cuantía de la discriminación de precios entre dos mercados, y de acuerdo a la teoría económica dicha discriminación sólo será posible en tanto que existan barreras que eviten que se produzca el arbitraje. En comercio internacional este concepto subyace en la ley del único precio, la cual sostiene que los precios entre los países, en ausencia de aranceles y costos de transporte, deberían ser iguales expresados en una misma moneda. Sin duda, la ley del único precio constituye un potente concepto utilizado asiduamente en el estudio de la economía internacional -la tendencia a converger hacia tipos de

cambio real de equilibrio explicados por la Paridad de Poder Adquisitivo- y del comercio internacional en particular -es una idea medular en el andamiaje interpretativo de los impactos de la política comercial-.

Obviamente, la existencia de dumping en el comercio internacional implica que no está rigiendo en forma estricta la ley del único precio, esto es consecuencia de que en la práctica existen aranceles, medidas no arancelarias y costos de transporte, por lo cual la magnitud de estas barreras deberían establecer el límite máximo de la desigualdad de los precios domésticos de diversos países²⁹².

Teniendo en cuenta que tanto la definición como la cuantificación de medidas no arancelarias está sujeta a controversias conceptuales y metodológicas, los aranceles y los costos de transporte constituyen los únicos indicadores que nos aproximan con cierto grado de objetividad a cuantificar el máximo grado de divergencia que podría observarse entre los precios de productos transables vigentes en diversos países, teniendo en cuenta los incentivos que existen al arbitraje.

En consonancia con lo expuesto, los análisis de la política comercial (tanto de los efectos resultantes de impuestos a la importación como a la exportación) consideran que los precios domésticos se fijan a partir del desfase que introduce un arancel (o impuesto) respecto al precio internacional. Por lo tanto, obviando los costos de transporte²⁹³, el precio doméstico puede exceder al precio internacional en una magnitud máxima igual al arancel que impone el país, puesto que a niveles superiores los consumidores elegirán los productos importados.

292 Esta idea también se refleja en el análisis de los instrumentos de política comercial al suponer que existe un precio internacional que opera como referencia para la determinación de los precios en los mercados internos. El precio internacional no es influenciado por las acciones de un país en forma aislada, excepto cuando alguno de ellos tenga poder de mercado ya sea como demandante u oferente.

293 Si reintroducimos los costos de transporte, el razonamiento no se modifica, simplemente que el desfase de los precios locales no será respecto a un precio internacional en forma abstracta, sino al valor CIF de aquel exportador que minimice el precio de oferta y el costo de transporte. Por lo tanto, en términos generales, podemos decir que el desfase respecto a un “precio medio internacional” estará dado por el arancel más los costos de transporte, que se incluyen mediante una estimación en el tratamiento empírico.

Dado que las empresas generalmente tienen la posibilidad de fijar precios en el mercado doméstico, sujeto a la regla antedicha, y son tomadoras de precios en el mercado externo teniendo como referencia el precio internacional, esto implica que será usual que exporten con dumping, y la magnitud de éste no podrá exceder el arancel que protege su propio mercado²⁹⁴.

Retornando al tema central que nos ocupa, este es, establecer cuándo una medida antidumping sería irrazonable, ahora estamos en condiciones de sostener que el nivel máximo de discriminación de precios que las empresas pueden ejercer entre su mercado interno y el de exportación es una magnitud equivalente al arancel que las protege, por lo tanto, en teoría no sería consistente que una firma pudiera realizar dumping en niveles superiores al diferencial antedicho.

Como señalamos previamente, a fin presentar el razonamiento en forma más clara, no incluimos hasta aquí los costos de transporte. Sin embargo, a diferencia de las MNA (medidas no arancelarias) donde su cuantificación es controvertida, los costos de transporte pueden aproximarse con un razonable grado de precisión e influyen, en forma adicional al arancel, en el desfasaje existente entre los precios domésticos y los internacionales. Así, al adicionar los costos de transporte, la conclusión del párrafo anterior se modifica ligeramente, considerando que el nivel de un margen de dumping razonable se equipara al arancel del país exportador aumentado en un determinado porcentaje que representa los costos de transporte.

A modo de ejemplo, si el país A en un determinado sector posee un arancel del 20% y consideramos que el costo de transporte incide en un 10% del valor del bien, entonces si a dicho país se le aplica un margen de dumping superior al 30%, consideraremos que el margen de dumping es irrazonable. Cabe señalar que estos umbrales conside-

294 Esto es así porque el diferencial con el cual el productor nacional puede recargar el precio en el mercado doméstico respecto al internacional está dado por el arancel a las importaciones, lo cual obviamente es otra manera de presentar que en ausencia de barreras al comercio se cumpliría la ley del único precio, motorizada por los incentivos que brinda el arbitraje.

ran como referencia al precio internacional, que es respecto del cual se calcula la protección arancelaria, y al que en principio tenderían a exportar las empresas.

Por último, dado que las exportaciones con dumping pueden ser realizadas a precios inferiores al internacional, esta posibilidad es tenida en cuenta, aunque no es necesario que esto ocurra ni desde el punto de vista legal ni económico para que exista dumping. En esta situación, para una determinada empresa se incrementa la brecha entre el precio doméstico y el practicado en el mercado externo (que ahora resulta algo inferior al internacional). A fin de incluir esta posibilidad, se adicionará un coeficiente que incrementa el umbral para el cual se determina que un margen de dumping es irrazonable.

En síntesis, podemos concluir que cuando un país aplica una medida antidumping que es superior al arancel con el cual el país exportador protege al producto en cuestión (sumándole un coeficiente por costos de transporte y aplicando una corrección por la posibilidad de vender a precios inferiores al internacional), entonces se considerará que dicho margen de dumping sería irrazonable, en el sentido que su valor no es compatible con las posibilidades de arbitraje entre el mercado interno y el mercado internacional. Así, hemos definido el umbral que nos permitirá establecer cuando hablamos de medidas irrazonables (aproximadas por el cálculo de dumping).

En el Anexo B se presenta la metodología utilizada para calcular el coeficiente relativo a los costos de transporte (6%) y el factor de corrección relativo a la posibilidad de que se realicen ventas de exportaciones por debajo del precio internacional (0,93). Por lo tanto, el grado de razonabilidad en cada investigación (producto-origen), surgirá de la siguiente comparación:

Medida razonable o margen razonable:

$$\frac{\text{arancel del país exportador} + \text{costos de transporte}}{\text{Precio de exportación} / \text{Precio Internacional}} > \text{margen de dumping}$$

Medida Irrazonable:

$$\frac{\text{arancel del país exportador} + \text{costos de transporte}}{\text{Precio de exportación} / \text{Precio Internacional}} < \text{margen de dumping}$$

Es claro que el costo de transporte incrementa el margen de discriminación que brinda el arancel del país exportador, puesto que implica que la operación de arbitraje tiene implícitos ciertos gastos. En el mismo sentido de incrementar el umbral para una medida razonable opera el hecho de considerar que pueden existir exportaciones que se realicen a un valor que esté un 7% por debajo respecto del precio internacional (coef. 0,93). En este caso, suponemos que dicha exportación carece de la posibilidad de retornar por el arbitraje, puesto que de ser así debería aplicarse el criterio de que el umbral lo determina el arancel incrementado por el costo de transporte²⁹⁵. Elevar en un 7% el umbral determinado por el arancel más el costo de transporte, implica suponer que todas las posibles importaciones que realiza el país que hace dumping serían a un precio FOB similar al internacional²⁹⁶.

295 Un motivo por el cual podría no haber arbitraje es porque el distribuidor en el país que recepta la mercadería a un precio FOB menor al internacional es un usuario (sin interés en revender el bien) o porque existen contratos privados que segmentan los mercados impidiendo el retorno de los productos.

296 Por ejemplo, si consideramos que el País A tiene un arancel del 20% y el flete es del 6%, y el exportador de dicho país exporta un 7% por debajo del precio internacional, el margen de dumping razonable a aplicarle sería 28%. En este ejemplo, el margen razonable de dumping es un 40% superior al arancel del país exportador.

4.3 Supuestos metodológicos acerca del umbral sobre la razonabilidad de las medidas AD: su plausibilidad y efectos sobre el testeo de la hipótesis

Previamente al testeo de la hipótesis, se discuten los posibles efectos de aquellas variables no consideradas sobre nuestro umbral de grado de razonabilidad del AD (situaciones de tipo de cambio devaluado, medidas no arancelarias, preferencias arancelarias, existencia de agua en la tarifa, etc.) y cómo podría afectar el testeo de nuestra hipótesis, concluyendo que en términos generales ésta no se debilita.

4.3.1 Las exportaciones por debajo del precio internacional

El hecho que exista una discriminación de precios no implica que las exportaciones se realicen a precios inferiores a los internacionales. Si bien en el AAD no existe ninguna referencia a si uno o los dos precios a comparar (ventas internas y exportación) están distorsionadas o son incorrectos, según el razonamiento económico que se aplique, la mayor probabilidad caería en uno de ellos. Por una parte, si se considera que sólo se pueden aplicar medidas cuando se determina daño, podría presumirse que si las exportaciones se hiciesen a precio internacional no ocasionarían perjuicio, o al menos no más que otros competidores, por lo cual en este razonamiento sería probable que se realicen por debajo de la referencia internacional.

Por otra parte, dado que la mayoría de los países son tomadores de precios en el mercado mundial, lo lógico sería que exporten al precio internacional, y que el dumping se ocasione por vender a precios mayores en su mercado interno gracias a los efectos de la protección comercial.

Obviamente pueden combinarse las dos opciones, y que el nivel de discriminación sea explicada para la suma de dos efectos: por

el nivel de protección en el mercado interno y porque el precio de las exportaciones se ubiquen por debajo del valor del mercado internacional. Ahora bien, dado que el objetivo de las empresas es maximizar beneficios, estas intentarán en la medida que la competencia se los permita incrementar los precios y no reducirlos, por lo cual cuando estos se encuentren por debajo del precio internacional probablemente será en las mínimas magnitudes necesarias para ampliar o mantener su cuota de mercado en ciertos destinos.

Es claro que si las exportaciones se realizan por debajo del precio internacional es posible que exista dumping, y al mismo tiempo también es más probable que se llegue a una determinación de daño positiva, motivo por el cual no se puede desestimar que en ciertos casos las medidas aplicadas por los países puedan reflejar esta situación. Es en atención a ello que se calculó un coeficiente a partir de datos empíricos que capturan casos con ventas por debajo del precio internacional, y este se aplicó a fin de ampliar el umbral que determina medidas irrazonables.

Es importante tener en cuenta que vender por debajo del precio internacional no implica necesariamente vender por debajo del costo, situación para la cual existen cláusulas específicas del AAD, y cuyas implicancias en nuestra metodología analizaremos más adelante.

4.3.2 Posibles críticas a la estimación del desfase razonable entre precios domésticos y de exportación

La metodología presentada para determinar cuál es el desfase razonable que podría esperarse entre los precios internos y los de exportación podrá estar sujeta a una serie de críticas, ya sean de carácter teórico o empírico. En torno a estas, a continuación examinaremos en qué medida introducen sesgos que debilitan o fortalecen nuestra hipótesis o alternatively cuales serían las ventajas de introducir otras variables.

4.3.2.1 Los aranceles como determinantes del precio de venta del producto al mercado interno

Un punto central en nuestro análisis es el referido a que los aranceles son el principal determinante que permite a las empresas discriminar precios, lo cual será discutido en función de factores que pueden llevar a que la posibilidad de una discriminación de precios mayor o menor sea razonable en términos económicos.

Antes de pasar a analizar puntualmente las posibles observaciones, es conveniente aclarar su posible incidencia sobre nuestra metodología. En este sentido, todas aquellas observaciones que apunten hacia que el precio al que puede vender un productor nacional es menor al resultante del valor internacional más el arancel, llevarán a que nuestro umbral de márgenes irrazonables sea superior a lo que correspondería, por lo tanto estará subestimando la cantidad de casos con excesos. Debido a que nuestra hipótesis es señalar que los excesos se observan con mayor frecuencia cuando no hay participación, y que éstos son relevantes y generalizados (por países usuarios y sectores), si nuestra metodología tiende a subestimarlos, implica que la constatación será más sólida.

Por el contrario, aquellas observaciones que apunten a que el precio doméstico puede superar al arancel, indicarían que algunos márgenes considerados irrazonables no lo serían, y por lo tanto el umbral elegido nos estaría induciendo a sobreestimar el nivel de excesos, lo cual claramente debilita una constatación afirmativa, en caso de arribarse a ella.

Por lo tanto, si bien mencionaremos todas aquellas posibles observaciones que consideramos relevantes, sólo nos centraremos en discutir aquellas que apuntan a que el precio doméstico puede superar al arancel más el costo de transporte, puesto que estas son las que debilitan nuestra metodología.

4.3.2.2 Medidas no arancelarias

Un tema particularmente crítico lo constituyen las MNA, toda vez que suele mencionarse que estas en muchos casos han sido aplicadas como forma de compensar las reducciones arancelarias con el objetivo de atenuar el nivel de apertura negociado. Como fuera señalado, existen muchas controversias conceptuales para identificar en primer lugar que constituyen medidas legítimas y necesarias o barreras no arancelarias OECD (2005).

Si este fuese el caso, probablemente correspondería considerar algún factor de corrección a fin de aproximar el posible efecto de medidas no arancelarias sobre la divergencia entre los precios domésticos y los internacionales, e incluso aunque este tenga cierto grado de subjetividad, aplicar un valor conservador nos acercaría en alguna medida a estimaciones más precisas e incrementaría para cada caso el nivel de dumping considerado como razonable.

SI bien la relevancia de las MNA es indiscutible, el extremo de pensar que han tendido a neutralizar las rebajas arancelarias no parece realista, debido a que muchas estadísticas son elocuentes respecto a que a medida que los países fueron reduciendo los aranceles se incrementaron los flujos de comercio a mayor ritmo que el producto, lo cual implica que la mayor apertura incrementó el intercambio, y esto no ha sido consecuencia exclusiva del crecimiento económico mundial. Esto es claro también en el sentido que con la mayor liberalización vía reducción de aranceles ha aumentado el coeficiente de apertura de la mayoría de los países. Por lo tanto, sin desconocer la incidencia de las MNA, es claro que estas no quitan relevancia a los aranceles como determinante del nivel de protección de los sectores transables de los países. De todas formas analizaremos las posibles consecuencias de introducir información respecto a las MNA en nuestro análisis.

Una medición indirecta de los efectos de las MNA es a partir de intentar cuantificar en qué proporción los precios domésticos exceden al valor que resultaría del precio internacional incrementado por el arancel. Más allá del nivel de desagregación de estos trabajos, se está considerando como un único concepto a las medidas legítimas y a las barreras, y más allá de las implicancias que esto tiene en diversos aspectos de la política comercial, puede constituir una fuente de errores para nuestro trabajo. Por ejemplo un país que tenga estándares estrictos en un determinado producto, y estos se apliquen a sus productores locales, obviamente implicará ciertos costos adicionales en sus procesos productivos, y es lógico que tenga precios superiores a aquellos bienes que no cumplen con dicha norma. Así, si en el precio internacional de referencia se incluyen productos que no respondan a dichas especificaciones o estándares, el cálculo implícito de la MNA estará sobreestimado, dado que se están comparando valores de bienes que son genuinamente diferentes.

Por otra parte, este posible sesgo en la medición de las MNA no necesariamente es neutro u homogéneo entre países, debido a que son los PD quienes tienen mayor capacidad de desarrollar estándares técnicos e incluso son líderes en esta materia, esto llevará a que nuestras estimaciones de excesos estén distorsionadas al realizar conclusiones sobre su generalización e incidencia por tipo de países²⁹⁷.

Recuadro N° 4.1:

Las MNA y la hipótesis secundaria de la mayor afectación de los excesos del AD sobre los PED.

Si bien el arancel será relevante, y se podría discutir el hecho que las BNA han pasado a tener mayor protagonismo, existen dos motivos por los cuales el tema arancelario seguirá siendo relevante en nuestro análisis:

297 Esto no implica desconocer que los PD también son muy activos y creativos en la aplicación de barreras no arancelarias con fines exclusivamente proteccionistas.

El primero es el relacionado a que debido que nos interesa mostrar por qué los PED son perjudicados, y la variable del exceso en el AD será central, si se tomase solo las MNA o un nivel fijo de AD como irrazonable, esto sería objetado porque como los PED tienen aranceles más altos de ellos se deriva sus mayores posibilidades objetivas de realizar dumping. Por lo tanto, al considerar el arancel vigente, medidas AD idénticas (por ejemplo 20%, probablemente será abusiva cuando la aplique un PED contra un PD, pero no a la inversa). De esta forma, al incluir un escenario más exigente para los PED, la demostración de excesos sería más fuerte y presentaría menos dudas. En segunda instancia, cabe señalar que la explicación anterior sólo cubre la faz de la magnitud de las medidas en sí, pero no de su cantidad. Es claro que a nivel mundial la cantidad de medidas AD están estrechamente relacionadas con las recesiones, pero a su vez, la aparición de nuevos usuarios está relacionada con los cambios estructurales en la forma de protección, así hay trabajos que demuestran que la mayor aplicación del AD en los PED ha ido acompañando al proceso de reducción arancelaria y su consolidación en la OMC.

Un elemento adicional a tener en cuenta es que nuestro análisis empírico cubre un período de 14 años, por lo cual los efectos de las MNA respecto a poder incrementar los precios domésticos es probable que se hayan atenuado, debido que a través del tiempo operan las fuerzas que tienden al arbitraje, sea bien por la competencia directa o de productos sustitutos. En el caso de la siderurgia e industria química, los sectores más expuestos a la aplicación de medidas antidumping, a la posibilidad de productos sustitutos –posiblemente menor que la existente para bienes finales–, se debe adicionar la competencia indirecta a través de productos elaborados con esos mismo insumos, lo que limita la posibilidad de aprovechar toda la posible protección que brindarían ciertas MNA.

Por lo tanto, respecto a las MNA se concluye que no es conveniente incorporarlas debido a que la posibilidad de introducir distorsiones en el análisis sería mayor a la corrección que podrían brindar, por lo tanto, consideramos que tomar como medida base la protección arancelaria tiende a subestimar el nivel razonable de discriminación de precios y por lo tanto sobrestimar los excesos del AD. Sin embargo, como veremos a continuación hay otros elementos que tienden a sobrestimar la capacidad del arancel para discriminar precios y por lo tanto a subestimar los excesos, lo cual balancea el posible sesgo de no introducir las MNA.

4.3.2.3 Agua en la tarifa y preferencias arancelarias

Respecto a lo antedicho, todo la argumentación que llevó a identificar al arancel del país exportador como el umbral para determinar si una medida antidumping es razonable o irrazonable se basó en suponer que los productores vendían en su mercado interno siempre en condiciones de paridad al precio del producto importado nacionalizado. Es decir, el precio doméstico se determina a partir del precio internacional y el arancel a las importaciones (inicialmente sin considerar el costo de transporte), lo cual se conoce en la literatura como inexistencia de “agua en la tarifa”.

En el análisis estándar de la política comercial éste es un supuesto generalmente aceptado, aunque de acuerdo al nivel de concentración del mercado, la elasticidad precio de los productos involucrados (como proxy al grado de sustitución), el nivel del arancel, etc. podrá existir “agua en la tarifa”, es decir que los productores nacionales no puedan aprovechar todo el arancel al momento de fijar sus precios, y por lo tanto la divergencia entre los precios domésticos y los internacionales será menor al arancel aplicado. En estas condiciones, la discriminación de precios posible entre el mercado interno y el internacional es inferior al arancel aplicado, de modo que considerar a éste como el umbral de un margen de dumping razonable constituye una sobrestimación. Así, reconocer la posibilidad de agua en la tarifa opera en sentido inverso a considerar que existen MNA.

Por otra parte, todos los países de la muestra analizada tienen firmados acuerdos preferenciales, por lo cual el arancel NMF aplicado podrá sobrestimar la posibilidad de la industria de discriminar entre sus precios domésticos y el internacional²⁹⁸. Incluso, en función del grado de profundidad del Acuerdo Regional en el que estén involucrados ciertos países, no sólo su comercio se realiza en condiciones de acceso preferencial respecto al arancel sino que también podrá disminuir considerablemente los posibles efectos de medidas no arancelarias, tanto a partir de procedimientos de reconocimiento mutuo de las respectivas normas técnicas nacionales (en sentido amplio) o la armonización de ciertas regulaciones. En conclusión, reconocer la posibilidad de preferencias arancelarias opera en sentido inverso a considerar que existen MNA, más allá que se reconoce que sus magnitudes son diferentes.

4.3.3 Síntesis a partir de posibles críticas a la metodología

Existe una serie de particularidades en cada mercado que se explican tanto a partir de la morfología del mismo, la existencia de empresas vinculadas, las coyunturas relacionadas a los excesos de oferta o demanda, las regulaciones específicas tanto nacionales como privadas, entre otros factores que podrán llevar a que la brecha entre el precio doméstico y el internacional no se explique por el arancel. En primer lugar, los requerimientos de información necesarios para cuantificar el impacto de estas variables conduce a poder realizar sólo estudios acotados, para determinados sectores y países, lo cual solo colabora en forma marginal a abordar el problema que se seleccionó en esta tesis. En segundo lugar, aun contando con la información necesaria para un estudio de amplia cobertura (países y sectores), su cuantificación contendría un alto grado de subjetividad, y no es claro en qué sentido operaría respecto a subestimar o sobrestimar los excesos del AD.

²⁹⁸ Si bien en teoría para evaluar cada medida antidumping se podría recurrir a analizar el arancel vigente en el país exportador respecto al país que aplica la medida, en términos operativos esto demanda el manejo de una cantidad de información que excede las posibilidades de esta tesis doctoral, e incluso no siempre es posible acceder en forma completa a los cronogramas de desgravación arancelaria entre los socios. En casi todos los casos cuentan con cierto número de productos sensibles exceptuados del cronograma general. Cabe recordar, que en el período analizado desde 1995 a 2008 se notificaron más de cien Acuerdos Regionales en el ámbito de la OMC.

Por lo tanto, desconocer con exactitud la magnitud de los posibles sesgos que tienden a sobrestimar y subestimar el umbral definido para diferenciar entre medidas antidumping razonables e irrazonables, teniendo en cuenta que tanto los que operan en un sentido como en otro tienen relevancia conceptual y empírica, consideramos metodológicamente adecuado mantener el cálculo original. Así, el arancel del país exportador más dos coeficientes que representan los costos de transporte y la posibilidad de ventas por debajo del precio internacional, respectivamente, constituye el umbral máximo de un margen de dumping razonable.

4.4 Análisis de los resultados en el testeo empírico de la hipótesis

4.4.1 Delimitación del universo de estudio y las constataciones lógicas para confirmar la hipótesis

4.4.1.1 Presentación de la muestra a ser analizada y los casos excluidos

El período analizado abarca de 1995 a 2008. Los países utilizados para evaluar la hipótesis son los 11 principales usuarios (4 son PD mientras 7 son PED, entre los que se incluye China), que abarcan más del 70% del total de medidas aplicadas (retomaremos la denominación dada en la Sección 1 como Núcleo 11). Por su parte, los 84 países exportadores fueron afectados por las investigaciones del Núcleo 11 en el mismo período²⁹⁹.

El total de investigaciones realizadas por el Núcleo 11 en el período considerado fueron 2.707. En función de nuestra hipótesis, que coloca el foco en el grado de defensa de los exportadores, serán de nuestro interés aquellos casos en los que se han aplicado medidas, o

²⁹⁹ Recordemos que de los 84 países que son afectados por las medidas del Núcleo 11, alrededor del 80% de las medidas se concentra en 13 países, 5 de los cuales simultáneamente forman parte del Núcleo 11 (Ver Figura 1.3 de la primera Sección).

en que su no imposición, fue resultado de comprobar la inexistencia de dumping, debido a que esta última situación solo es posible cuando participan las empresas exportadoras.

Así, aquellas investigaciones que finalizan sin medidas sea bien por no haberse encontrado daño, o por otros motivos, no serán analizadas en tanto que su resultado no es consecuencia de la defensa realizada por los exportadores. Por último, hemos sustraído del análisis aquellos casos finalizados con medidas en los que no fue posible conocer el margen de dumping final o la medida aplicada expresada en *ad-valorem*. Esto último responde a que, tal como se explicara previamente, nuestra metodología para determinar la razonabilidad de la medida o del dumping requiere conocer uno u otro dato expresado *ad-valorem* a fin de ser comparado, mediado por ciertos coeficientes, con el arancel del país exportador en cada caso.

En síntesis, (ver Cuadro 4.1) el conjunto bajo estudio corresponderá a la suma de las 281 investigaciones finalizadas sin medidas por la inexistencia de dumping, más aquellas en las que se aplicaron derechos y el margen de dumping -o la medida aplicada- pudo identificarse expresada en *Ad-Valorem*, que fueron 1.366, lo que lleva a un total analizado de 1.647 casos, que representan el 61% del total de las investigaciones realizadas por el Núcleo 11³⁰⁰. Otra forma de analizar la cobertura del estudio es señalar que debido a que sólo en un 15% de los casos no hubo identificación, el trabajo intenta comprender lo acontecido en un 85% de las investigaciones, requiriendo sólo analizar el 61% en función del enunciado de nuestra hipótesis³⁰¹. Tal como se describió en la Sección 1.6, la tasa de éxito (medidas aplicadas sobre el total de investigaciones) alcanza el 65%, y tiene una alta

300 Recordemos que este número es aproximadamente el 80% del total presentado en la Sección 1.6, puesto que proviene de la Base del Banco Mundial, que tiene el detalle necesario para nuestro estudio.

301 En las investigaciones realizadas por el Núcleo 11, es importante señalar que la participación individual de los países es similar tanto si se considera al conjunto analizado (1.647) o alternativamente al total (2.707), con desfasajes máximos de 2 puntos porcentuales para la Argentina, China y Estados Unidos, y con solo pequeñas alteraciones el ranking de usuarios. Por lo cual consideramos que esta selección determina un conjunto que no es sesgado.

dispersión al evaluar los países, desde un 34% para Australia hasta casi un 90% en el caso de Turquía.

Con respecto a las investigaciones que finalizaron sin medidas, la principal causa fue la ausencia de daño (50% de este subconjunto y 17% del total) y la ausencia de dumping explica sólo el 10% de todas las investigaciones (y el 30% de las que no tuvieron medidas). Tal como se explicó en la sección 1.6, existe una importante heterogeneidad según el país de que se trate, correspondiendo la mayor diferencia entre determinaciones negativas de daño y dumping a Estados Unidos (4 a 1 a favor de las primeras), y tendiendo una relación inversa pero de menor intensidad en los caso de Brasil, México y Sudáfrica.

Cuadro N° 4.1
Total de investigaciones del Núcleo 11
y subconjunto analizado.
En cantidades

	Cantidad de casos						
	Total No identificadas	Sin medidas (ausencia de daño)	Sin medidas (de oficio o dadas de baja por la peticionante)	Analizadas			Total
				Sin medidas por no dumping	con medidas	Total Analizado	
Total países usuarios del Núcleo 11	405	462	193	281	1.366	1.647	2.707
	15%	17%	7%	10%	50%	61%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

4.4.1.2 Presentación de las constataciones necesarias para confirmar la hipótesis

Tal como se indicara, las principales variables dela “matriz simple” (objetivos de política y capacidades públicas e interés del exportador y sus recursos disponibles), presentan categorías que no son observables, y sólo podemos identificar el resultado de la investigación en

dos sentidos: a) en términos de si existieron o no excesos, y b) si los exportadores participaron o no de la investigación.

Estas pueden presentarse en forma de una tabla de doble entrada (Tabla 4.2), que nos permitirá establecer con mayor claridad las pruebas para validar la hipótesis.

Tabla N° 4.2

Variables observables y sus categorías dicotómicas		Grado de participación en la investigación	
		Con defensa	Sin defensa
Calificación del dumping	Razonable	DEMR	SDMR
	Irrazonable	DIMI	SDMI ³

Fuente: Elaboración propia.

Así, la confirmación empírica de la hipótesis central requerirá la verificación de los puntos 1 a 4, mientras que la constatación desde el 5 al 9 nos brindará información acerca de la relevancia del problema analizado:

1. Del conjunto de investigaciones en las que los exportadores no han participado, en una proporción claramente mayoritaria (al menos 75%) se alcanzarán medidas irrazonables. En función de nuestra tipificación de las variables observables, su cálculo sería: $SDMI / (SDMI + SDMR) > 75\%$
2. La proporción de resultados irrazonables en el conjunto de las investigaciones en las que hubo participación deberá ser visiblemente menor a la mencionada en el punto anterior: $DIMI / (DIMI + DEMR) < SDMI / (SDMI + SDMR)$
3. Existe una asociación estadísticamente relevante entre el nivel de participación de los exportadores y el grado de razonabilidad de la medida
4. Existirá una proporción relevante de medidas irrazonables (superior al 25%) en el conjunto de las investigaciones en las que los exportadores participan³⁰²: $DIMI / (DIMI + DEMR) > 25\%$.

302 Esto corrobora la validez de que a pesar de participar, pueden existir ciertas metodologías de las Autoridades que lleven a que sus datos se toman sólo parcialmente, y en consecuencia la defensa resulta inefectiva.

Sujeto a que se cumpla el punto 1, los puntos 2 y 4 serán satisfechos para el siguiente intervalo: $25\% < DIMI / (DIMI + DEMR) < SDMI / (SDMI + SDMR)$

5. La falta de participación constituye un problema relevante en el instrumento antidumping (ocurre al menos en el 25% de los casos): $SDMI + SDMR / (SDMR + SDMI + DEMR + DIMI) > 25\%$
6. La combinación de medidas irrazonables con la falta de participación supera el 25% del total de investigaciones analizadas. $SDMI / (SDMR + SDMI + DEMR + DIMI) > 25\%$. Este hecho es de particular relevancia dado que es lo opuesto a un supuesto implícito en la regulación AD: que los exportadores participen y que las medidas sean razonables.
7. La combinación de casos con falta de participación y medidas razonables constituye una situación atípica en las investigaciones antidumping analizadas (consideramos que será inferior al 10% del total de investigaciones analizadas). $SDMR / (SDMR + SDMI + DEMR + DIMI) < 10\%$.
8. Las medidas irrazonables constituyen la mayoría de los resultados en el instrumento antidumping: $SDMI + DIMI > 50\%$, lo que implica que $SDMI + DIMI > SDMR + DEMR$
9. El análisis desagregado por países usuarios y ramas productivas otorga mayor consistencia a las posibles confirmaciones de 1 a 4, y a su vez refuerza la relevancia y generalidad de la hipótesis, tal como se explica a continuación.

En este trabajo nos hemos propuesto analizar el funcionamiento del instrumento antidumping en forma sistémica, es decir enfocarnos en sus resultados de conjunto. De todas formas, adicionalmente se analizará la consistencia de estos resultados agregados con la evidencia individual de los principales países usuarios y de las ramas productivas en las cuales se concentran las investigaciones (para ambas dimensiones la cobertura de los casos individuales será superior al 70%). Existen dos motivos por los cuales nos interesa realizar este análisis:

- a) Comprobar que los valores utilizados para constatar nuestra hipótesis son representativos, encontrándose los datos de los

países individuales en un entorno acotado respecto al observado para el conjunto evaluado. En otras palabras, que la constatación de nuestra hipótesis no se derive principalmente en un resultado abstracto que surja de promediar situaciones extremas de los casos individuales.

- b) Poder concluir que los hechos constatados en nuestra hipótesis constituyen un problema generalizado en el instrumento antidumping, en la medida que este puede corroborarse para la mayoría de los países usuarios y de los sectores involucrados.

4.4.2 Análisis de los resultados empíricos para diversos niveles

4.4.2.1 Presentación general de los resultados para las variables en forma agregada

Analizando los valores absolutos de los cuatro cuadrantes o combinaciones, es claro que las frecuencias extremas corresponden a las dos tipificaciones ubicadas en la columna de la categoría “NO participación”, siendo la menor cuando ésta se combina con las Medidas Razonables (84 investigaciones) y la mayor cuando lo hace con Medidas Irrazonables (569)³⁰³, lo cual es un primer indicio respecto a la asociación entre falta de participación y las medidas irrazonables. Si la asociación fuese lineal, deberíamos observar la relación inversa para la columna con participación, lo cual claramente no sucede. En efecto, en los casos que ha existido participación (994), las medidas razonables e irrazonables se dividen por partes iguales, lo cual es consistente con la idea presentada respecto a que la defensa podría ser efectiva o inefectiva, lo cual en cierto modo se relaciona con el modo de utilizar el instrumento AD por parte del país importador.

303 Estas situaciones representan aproximadamente el 5% y el 35% de los casos, correspondiendo al resto de los cuadrantes aproximadamente el 30% a cada uno.

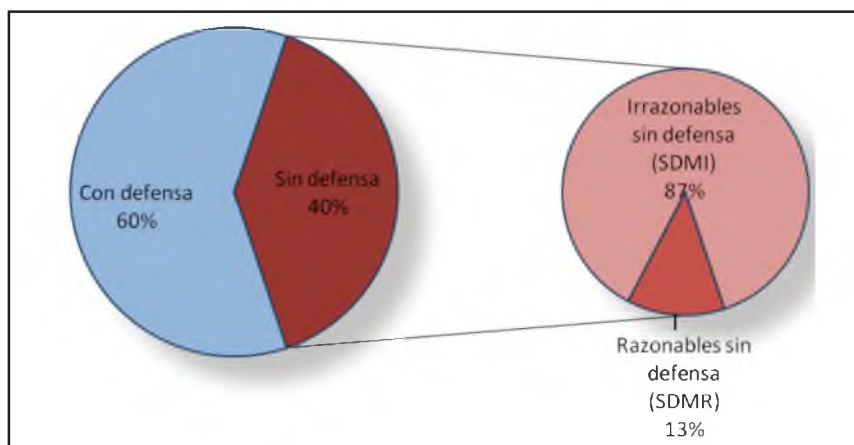
Cuadro N° 4.2
Tipo de medida y participación,
núcleo de los 11 principales países usuarios
 Cantidad de casos y participación según grado
 de participación y nivel de razonabilidad

Tipo de medida \ Participación	Defensa o Participación (DEMR+DIMI)	Sin defensa No participación (SDMR+SDMI)	Sub-Total (raz. e irraz.) y Total
Medidas Razonables	502	84	586
(DEMR+ SDMR)	50% 86%	13% 14%	36% 100%
Medidas Irrazonables	492	569	1.061
(DIMI + SDMI)	50% 46%	87% 54%	64% 100%
Sub-Total (part./no part) y Total	994 100% 60%	653 100% 40%	1.647 100% 100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

A su vez, analizando los subtotales, la cantidad de casos con participación superan a aquellos que carecen de esta (994 contra 653), pero al mismo tiempo el número de casos con medidas irrazonables casi duplica a los que tienen medidas razonables (1.061 contra 586). Así, el hecho que a nivel de subtotales predominen al mismo tiempo los casos con participación y las medidas irrazonables, es otra forma de indicar que la asociación mencionada entre grado de participación y calificación de la medida, dista de ser lineal.

Gráfico N° 4.1
Participación y razonabilidad en medidas
sin participación-núcleo de los 11 principales usuarios-
Período 1995-2008



Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Una lectura posible del conjunto de la información es que el predominio de las medidas irrazonables se debe a que adicionalmente a sumar la casi totalidad de los casos en que no existe participación (87% de los mismos), también se le adicionan la mitad de aquellos casos en que hubo participación, los cuales a su vez superan a aquellos con ausencia de defensa³⁰⁴.

Como fuera señalado, evaluando los subtotales según si se llega a medidas razonables o irrazonables, predominan éstas últimas en el total, explicando casi los dos tercios de las investigaciones (64%). Al analizar cómo se compone el grupo de medidas razonables, es claro que su gran mayoría corresponde a casos con participación y sólo cerca del 15% restante a situaciones donde no hubo participación

³⁰⁴ Por su parte, si más del 90% del total correspondiese a medidas irrazonables, es claro que estas representan prácticamente el universo analizado, por lo tanto su distribución entre participación y NO participación no se alejará de la que se observe para el total analizado. En efecto, si el total de casos se divide aproximadamente por partes iguales entre participación y no participación, no sorprende que al analizar el 90% de los mismos (los de medidas irrazonables) la distribución sea similar, dado que se está observando casi el mismo universo.

o defensa. Este análisis si bien no integra el testeo de la hipótesis, tiende a reforzar la relevancia del problema analizado, debido a que las medidas razonables corresponden en su gran mayoría a casos con participación³⁰⁵.

Otra conclusión sería que la participación sería prácticamente una condición necesaria para obtener medidas razonables, pero no suficiente, dado que en donde no hay participación, sólo el 15% de las medidas fueron razonables y en los casos que ésta existió sus resultados se dividen por partes iguales entre situaciones con medidas razonables e irrazonables.

Análisis de los test que confirman la hipótesis para el conjunto agregado

Más allá de esta presentación general de los datos, a continuación analizamos si cumplen con los test que establecimos a fin de confirmar la hipótesis.

305 Cabe señalar que esta participación podría ser minoritaria (por ejemplo si los casos con participación fuesen claramente mayoritarios y más de la mitad de ellos arrojasen medidas irrazonables), lo cual se interpretaría como que el mayor problema del AD es su administración tendiente a la protección y no la falta de incentivos a participar por interés comercial. Por otra parte, si se verifica que para las mismas autoridades, en los mismos años y para idénticos sectores y orígenes se encontraran situaciones de participación y medida razonable (DEMR), y sin participación con medida irrazonable (SDMI), esto sería un fuerte indicio que los distintos resultados no se debe ni a la práctica del país importador, ni a determinantes sectoriales (como tamaño medio de firma u otra característica), ya que estos serían atributos compartidos, y por lo tanto la diferencia se explicaría por el interés comercial de los exportadores.

Tabla N° 4.3

Punto a testear de la Hipótesis	Si / NO	Identificación de la verificación empírica
1. Investigaciones sin defensa y con medida irrazonable son claramente mayoritarias en el total de casos sin defensa: $SDMI / (SDMI + SDMR) > 75\%$	SI	Para el universo analizado alcanzó el 87%
2. La proporción de resultados irrazonables en el conjunto de las investigaciones en las que hubo participación será visiblemente menor a la mencionada en el punto anterior: $DIMI / (DIMI + DEMR) < SDMI / (SDMI + SDMR)$	SI	Cuando participan, en el 50% de los casos las medidas son irrazonables, lo cual es claramente menor al 87%.
3. Existe una asociación estadísticamente relevante entre el nivel de participación de los exportadores y el grado de razonabilidad de la medida. Además de rechazar el Test de independencia, el nivel de asociación medida por el coeficiente de Yule alcanzó 0,75, lo cual indica una intensidad alta.	SI	Prueba estadística de asociación. Comparación de frecuencias observadas u teóricas y rechazo con Test de χ^2 de la Hipótesis Nula de independencia, y medición de asociación con "q" de Yule. (Ver Anexo B)
4. Existirá una proporción relevante de medidas irrazonables (superior al 25%) en el conjunto de las investigaciones en las que los exportadores participan	SI	Como se señaló, en el testeo N° 2, esta proporción es del 50%, y por lo tanto cumple simultáneamente el Test 2 y 4.
5. La falta de participación constituye un problema relevante en el instrumento antidumping (ocurre al menos en el 25% de los casos): $SDMI + SDMR / (SDMR + SDMI + DEMR + DIMI) > 25\%$	SI	Del total analizado, en un 40% de los casos no hubo participación.
6. La combinación de medidas irrazonables con la falta de participación constituye una de las situaciones de mayor relevancia en las investigaciones antidumping analizadas. $SDMI / SDMR + SDMI + DEMR + DIMI > 25\%$	SI	Dicha situación contiene 569 casos (35%), siendo la 1ª frecuencia observada. Se encuentran cerca de 30% en otros dos cuadrantes y 5% en el restante (razonabilidad y no participación).
7. La combinación de casos con falta de participación y medidas razonables constituye una situación atípica en las investigaciones antidumping analizadas (consideramos que será inferior al 10% del total de investigaciones analizadas). $SDMR / (SDMR + SDMI + DEMR + DIMI) < 10\%$.	SI	Se verifica este test, dado que dicha tipificación sólo alcanza al 5% de los casos.
8. Las medidas irrazonables constituyen la mayoría de los resultados en el instrumento antidumping: $SDMI + DIMI > 50\%$, lo que implica que $SDMI + DIMI > SDMR + DEMR$	SI	Del total de casos del universo analizado, casi 2/3 de los mismos corresponde a medidas irrazonables (64%).

4.4.2.2 Análisis de la hipótesis desagregada por países usuarios

Tal como se señaló, al presentar los pasos para testear la hipótesis y su grado de relevancia, existen dos motivos para desagregar el análisis por país usuario y por ramas productivas. El primero se relaciona con evaluar la consistencia de la verificación de la hipótesis en forma agregada, en el sentido que no surge de promedios de valores extremos, y el segundo con poder generalizar los resultados a la mayoría de los países y sectores (se analizan en el título siguiente).

Antes de pasar a analizar cómo se compone la matriz de cada país, adelantamos que para todos ellos hemos rechazado la hipótesis nula acerca de la independencia entre el nivel de participación de los exportadores y el grado de razonabilidad de la medida, y por lo tanto hemos procedido a calcular la intensidad de la asociación para cada uno de ellos mediante el coeficiente “q” de Yule. A continuación, Tabla 4.4 se exponen los resultados de la intensidad de la asociación identificada para cada uno de los países del Núcleo 11.

Tabla N° 4.4
Indicador de intensidad de asociación

País analizado	Coeficiente “q” de Yule	Comparación con Núcleo de 11 Usuarios (Referencia 1)	Comparación con Promedio Simple Países (Referencia 2)
Argentina	0,81	Mayor	Mayor
Australia	0,82	Mayor	Mayor
Brasil	0,82	Mayor	Mayor
Canadá	0,77	Mayor	Menor
China	0,93	Mayor	Mayor
Unión Europea	0,66	Menor	Menor
India	0,75	Igual	Menor
México	0,97	Mayor	Mayor
Sudáfrica	0,82	Mayor	Mayor
Turquía	0,75	Igual	Menor
EE.UU.	0,5	Menor	Menor
Total Núcleo 11	0,75	Valor de referencia 1 (0,75)	
Promedio Simple Países	0,78		Valor de referencia 2 (0,78)

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar es importante señalar que la mayoría de los países presentan una intensidad de asociación alta entre las variables analizadas, siendo para siete de ellos superior a la del Núcleo 11 (0,75), y de los cuatro restantes dos presentan valores equivalente al grupo de referencia (India y Turquía), y otros dos valores menores (Estado Unidos y la Unión Europea). Cabe señalar que el valor del núcleo 11 incorpora el nivel de medidas impuesta por cada país, y por lo tanto su nivel de asociación refleja en mayor medida el de los principales usuarios (India -350-, la Unión Europea -248-, y EE.UU.-231-³⁰⁶). Sin embargo, dado que India presenta una intensidad de asociación alta, la Unión Europea entre alta y media, y los EE.UU. media, su influencia ocasiona un sesgo menor. De hecho, si se calcula la intensidad media a partir del promedio simple de los países no se obtiene un resultado muy diferente (0,78).

Comparando la intensidad de asociación entre los países, la Argentina, Australia, Brasil, China, México y Sudáfrica tiene un nivel de asociación alta superior a la media, tanto si se compara con el Núcleo 11 -ponderado implícitamente. (0,75) como si se lo hace contra el Promedio simple de los países (0,78). Por su parte, Canadá, India y Turquía se encuentran entre 0,75 y 0,78, lo cual denota una intensidad alta, pero su intensidad relativa es mayor, igual o menor según el nivel de referencia a considerar. Por último, la Unión Europea y los EE.UU. presentan niveles menores a ambos indicadores de referencia, con una intensidad de asociación entre alta y media para la primera, y media (o débil) el segundo.

Así, es claro que aquello que hemos demostrado para el conjunto del núcleo 11 en cuanto a la inexistencia de independencia entre nivel de participación de los exportadores y grado de razonabilidad de las medidas (punto 3 de los test de la Hipótesis), también ha sido validado para los países individualmente, aunque al medir la intensidad de la asociación entre ambas variables, se encuentran situaciones disímiles,

306 Cabe recordar que estas son las medidas que pudieron ser analizadas de acuerdo a nuestra metodología, y si bien estos tres países son los que más derechos finales han aplicado bajo diferentes formatos, los totales son algo diferentes: India 368, EE.UU. 268 y la Unión Europea 258 (Ver Cuadro 3.1 del Punto 1.6).

con México con una asociación casi perfecta (0,97) y EE.UU. con una asociación débil (0,5). A fin de analizar si se corroboran los otros ítems necesarios para validar nuestra hipótesis, y simultáneamente entender tanto qué situaciones explican los valores extremos de asociación como las diferencias que pueden aparecer en valores similares, pasamos a realizar el estudio particular por cada uno de los países.

Esta tarea se iniciará analizando los subtotales por categoría, lo cual nos brindará una primera aproximación para saber si la relevancia de los problemas detectados para el conjunto es válida al desagregar por los países que realizan las investigaciones.

En primer lugar, compararemos los casos nacionales del Núcleo 11 con los valores medios del grupo, indicando qué países presentan una mayor dispersión.

Cuadro N° 4.2.a

Usuario	Sub Total razonables	SubTotal irrazonables	Total analizado	SubTotal sin participación	SubTotal con participación
Argentina	43	116	159	106	53
Australia	74	27	101	8	93
Brasil	55	43	98	42	56
Canadá	17	56	73	38	35
China	60	72	132	24	108
Unión Europea	106	142	248	78	170
India	56	294	350	166	184
México	21	39	60	32	28
Sudáfrica	69	56	125	30	95
Turquía	33	55	88	60	28
EE.UU	70	161	231	69	162
Total Núcleo 11	586	1.061	1.647	653	994

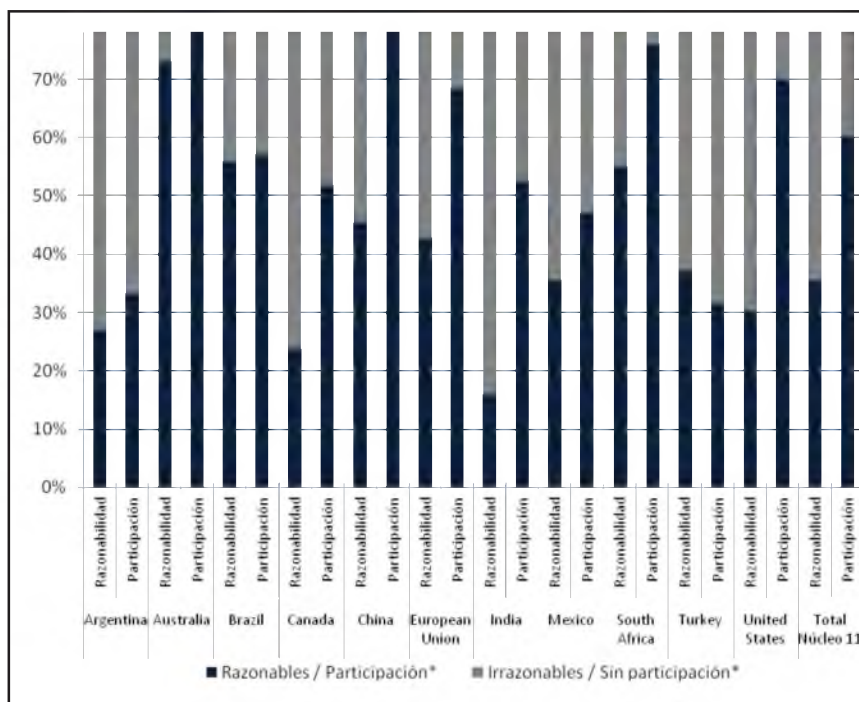
Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Cuadro N° 4.2.b

Usuario	Sub Total razonables	Sub Total irrazonables	Total analizado	Sub Total sin participación	Sub Total con participación
Argentina	27%	73%	100%	67%	33%
Australia	73%	27%	100%	8%	92%
Brasil	56%	44%	100%	43%	57%
Canadá	24%	76%	100%	52%	48%
China	45%	55%	100%	18%	82%
Unión Europea	43%	57%	100%	31%	69%
India	16%	84%	100%	47%	53%
México	36%	64%	100%	53%	47%
Sudáfrica	55%	45%	100%	24%	76%
Turquía	37%	63%	100%	69%	31%
EE.UU	30%	70%	100%	30%	70%
Total Núcleo 11	36%	64%	100%	40%	60%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Gráfico N° 4.2
Razonabilidad y participación de las medidas del Núcleo
de los 11 principales usuarios -en porcentaje-
Período 1995-2008



Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

*: De 0 a 100 mide la razonabilidad o participación según la columna considerada, de 100 a 0 mide la irrazonabilidad o No participación (nuevamente, según la columna que corresponda).

Así, en cuanto a la proporción de medidas irrazonables, que fueron del 64% para el conjunto, sólo la India lo sobrepasa alcanzando el 84%, mientras que Australia, Brasil y Sudáfrica tienen porcentajes por debajo del intervalo señalado e inferiores al 50%. Por lo tanto, para más del 70% de los integrantes del Núcleo 11 se verifica el punto 8 del testeo en el sentido de que las medidas irrazonables constituyen la mayoría de los resultados en el instrumento antidumping.

Realizando un análisis similar en torno al grado de participación, se observa una mayor dispersión, dado que sólo tres países se encuentran en el intervalo fijado, aunque para ocho de ellos se observa que el problema de la falta de participación de los exportadores supera el 25% de los casos analizados, por lo tanto para $\frac{3}{4}$ de los integrantes del Núcleo 11 la ausencia de defensa es un problema relevante (punto 5 del testeo). Entre los países en los que se constata una menor participación de los exportadores se encuentran la Argentina y Turquía, mientras que el indicador inverso se observa en Australia, China, Sudáfrica, Estados Unidos y Unión Europea.

Cuadro N° 4.3.a
Participación y tipo de medida por país usuario

Usuario	Cantidad de casos Sin defensa			Cantidad de casos con participación		
	Razonables	Irrazonables	Sub-Total Sin Defensa	Razonables	Irrazonables	Sub-Total con Participación
	SDMR	SDMI		DEMR	DIMI	
Argentina	13	93	106	30	23	53
Australia	2	6	8	72	21	93
Brasil	11	31	42	44	12	56
Canadá	3	35	38	14	21	35
China	1	23	24	59	49	108
Unión Europea	15	63	78	91	79	170
India	8	158	166	48	136	184
México	1	31	32	20	8	28
Sudáfrica	5	25	30	64	31	95
Turquía	14	46	60	19	9	28
EE.UU	11	58	69	59	103	162
Total Núcleo 11	84	569	653	502	492	994

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Cuadro N° 4.3.b
Casos sin participación y tipo de medida por país usuario

Usuario	Cantidad de casos Sin defensa			Porcentaje		
	Razonables SDMR	Irrazonables SDMI	Sub-Total	Razonables SDMR	Irrazonables SDMI	Sub-Total
Argentina	13	93	106	12%	88%	100%
Australia	2	6	8	25%	75%	100%
Brasil	11	31	42	26%	74%	100%
Canadá	3	35	38	8%	92%	100%
China	1	23	24	4%	96%	100%
Unión Europea	15	63	78	19%	81%	100%
India	8	158	166	5%	95%	100%
México	1	31	32	3%	97%	100%
SouthAfrica	5	25	30	17%	83%	100%
Turquía	14	46	60	23%	77%	100%
EE.UU	11	58	69	16%	84%	100%
Total Núcleo 11	84	569	653	13%	87%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Recordemos que un punto central de la hipótesis fue corroborar que en las investigaciones en las que los exportadores no participan son casi sin excepción sancionados con medidas irrazonables (punto 1 del testeo). Esto se corrobora para todos los países del Núcleo 11, con una proporción máxima de entre el 95% y el 97% para México, India y China, y mínima en torno al 75% para Australia, Brasil y Turquía; y valores muy próximos al obtenido para el conjunto (87%) en Argentina, Unión Europea y Estados Unidos. Con lo cual, es claro que este problema se cumple sin excepción y con escasa variabilidad para todo el Núcleo 11. Por lo tanto, dado que en 10 de los 11 países este ratio es igual o superior al 75%, se cumple claramente este punto de la hipótesis (a su vez en Brasil la proporción es cercana al 75%).

Cuadro N° 4.4

Casos con participación y tipo de medida por país usuario

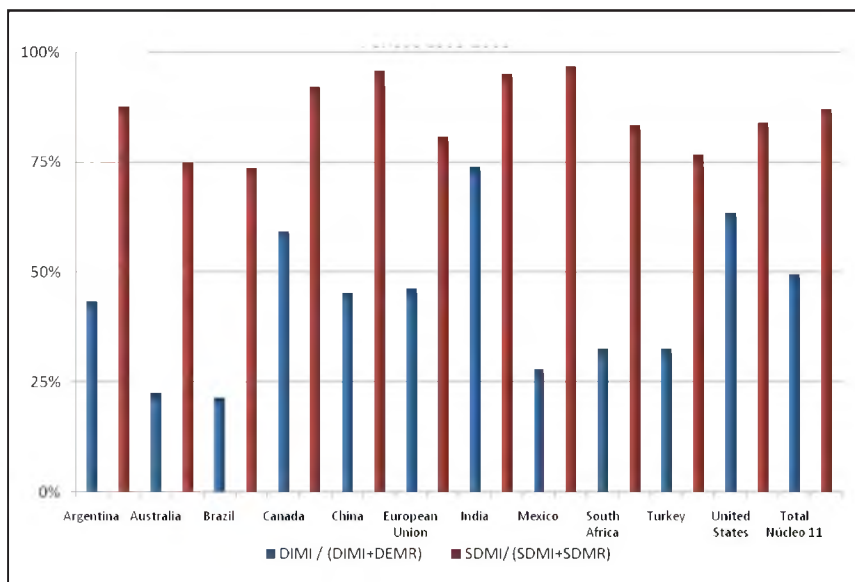
Usuario	Cantidad de casos con participación			Porcentaje		
	Razonables DEMR	Irrazonables DIMI	Sub-Total	Razonables DEMR	Irrazonables DIMI	Sub-Total
Argentina	30	23	53	57%	43%	100%
Australia	72	21	93	77%	23%	100%
Brasil	44	12	56	78%	22%	100%
Canadá	14	21	35	41%	59%	100%
China	59	49	108	55%	45%	100%
Unión Europea	91	79	170	54%	46%	100%
India	48	136	184	26%	74%	100%
México	20	8	28	72%	28%	100%
Sudáfrica	64	31	95	67%	33%	100%
Turquía	19	9	28	67%	33%	100%
EE.UU	59	103	162	36%	64%	100%
Total Núcleo 11	502	492	994	50%	50%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Otro de los puntos relevantes para testear la hipótesis, era constatar si la proporción de medidas irrazonables cuando existe participación era claramente inferior a cuando no existía defensa. Recordemos que a nivel del conjunto se constató con un ratio del 50% que era claramente inferior al 87%, lo cual marca una brecha de 38 puntos porcentuales. Cabe señalar que para todos los países del Núcleo 11 se observa una diferencia en el sentido esperado, con lo cual se valida el punto 2 del testeo de la hipótesis. Con respecto a la intensidad de esta brecha, es más marcada en siete de ellos y algo menor en 4 países, con 33 puntos porcentuales en la Unión Europea y Canadá, y claramente inferior (en torno a 20 puntos porcentuales) para Estados Unidos y la India. Esto indica que para estos dos últimos orígenes, predominan las medidas irrazonables tanto cuando participan los exportadores como cuando no participan, aunque esta última siempre es mayor (64 % y 84% para Estados Unidos, y 74% y 95% para la India).

La existencia de una proporción relevante de medidas irrazonables cuando existe defensa de los exportadores es otro punto a constatar de nuestra hipótesis, y dado que se estableció como umbral el 25%, a nivel del conjunto este ítem claramente se corroboró con un 50%. Considerando el umbral antedicho, para prácticamente todos los integrantes del Núcleo 11 se constata que esta proporción es relevante, con la excepción de Australia y Brasil, que están muy próximos al límite establecido con niveles superiores al 20%, por lo cual tampoco ofrecen un contra ejemplo contundente. Por lo tanto, dado que para más del 80% de los países se cumple en el umbral establecido, consideramos que se puede validar el punto 4 del testeo.

Gráfico N° 4.3
Participación de las firmas exportadoras y razonabilidad de las medidas -núcleo de los 11 principales usuarios- Período 1995-2008



Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

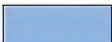
Cuadro N° 4.5.a
Análisis de combinación de cuadrantes
de defensa y razonabilidad

Usuario	Casos sin defensa		Casos con defensa		Total casos
	Razonables SDMR	Irrazonables SDMI	Razonables DEMR	Irrazonables DIMI	SDMR, SDMI, DEMR, DIMI
Argentina	13	93	30	23	159
Australia	2	6	72	21	101
Brasil	11	31	44	12	98
Canadá	3	35	14	21	73
China	1	23	59	49	132
Unión Europea	15	63	91	79	248
India	8	158	48	136	350
México	1	31	20	8	60
Sudáfrica	5	25	64	31	125
Turquía	14	46	19	9	88
EE.UU	11	58	59	103	231
Total Núcleo 11	84	569	502	492	1.647

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Cuadro N° 4.5.b

Usuario	Casos sin defensa		Casos con defensa		Total casos
	Razonables SDMR	Irrazonables SDMI	Razonables DEMR	Irrazonables DIMI	SDMR, SDMI, DEMR, DIMI
Argentina	8%	58%	19%	14%	100%
Australia	2%	6%	71%	21%	100%
Brasil	11%	32%	45%	12%	100%
Canadá	4%	48%	20%	29%	100%
China	1%	17%	45%	37%	100%
Unión Europea	6%	25%	37%	32%	100%
India	2%	45%	14%	39%	100%
México	2%	51%	34%	13%	100%
Sudáfrica	4%	20%	51%	25%	100%
Turquía	16%	53%	21%	10%	100%
EE.UU	5%	25%	26%	45%	100%
Total general	5%	35%	30%	30%	100%

 1º lugar
 2º lugar
 3º lugar
 4º lugar

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Recordemos que establecimos dos constataciones auxiliares respecto a la proporción de algunas tipificaciones en particular: SDMI y SDMR, dando la primera una idea de la relevancia del problema analizado, y la segunda corroborando la excepcionalidad del hecho que no predecía nuestro “modelo simple. Es claro que esta constatación de la relevancia de la situación de SDMI (que tenga una proporción $> 25\%$) se confirmó para el conjunto del Núcleo 11 (con el 35% sobre el total de los casos), y también se cumple para más del 70% de los países usuarios.

Sin embargo, mientras que para el conjunto del Núcleo 11 la tipificación SDMI constituía la situación con mayor frecuencia (el 1º lugar), esto se verifica sólo para cinco países (Argentina, Canadá, India, México y Turquía). Cabe señalar que esta combinación sólo

ocupa el último lugar para Australia, mientras que le corresponde el 3° para China, la Unión Europea y Sudáfrica. En síntesis, dado que el punto analizado se cumple para la mayoría de los países y que sólo se observa la situación opuesta para uno de ellos, podemos concluir que se ha constatado un el punto 6 del testeo de nuestra hipótesis.

El punto 7 del testeo apunta a la poca relevancia de las investigaciones sin defensa que concluyen con medidas razonables (SDMR), para el cual impusimos como criterio que debían representar menos de un umbral del 10%. Para el conjunto del Núcleo 11 esto se confirmó holgadamente, ya que el valor alcanzó el 5%, y analizando por países también se confirma, a sola excepción de Brasil (11 %) y Turquía (16%). Por lo tanto, para más del 80% de los países se corrobora el punto 7 del testeo.

Más allá de las constataciones de de los test señalados, del cuadro previo se derivan dos conclusiones adicionales relevantes. En primer lugar, Estados Unidos es el único país para el cual la tipificación que combina la defensa con medida irrazonable (DIMI) ocupa el primer lugar con un 45% de las investigaciones analizadas, lo cual es congruente con la literatura que indica las dificultades por parte de los exportadores de lograr una defensa efectiva.

Por otra parte, es interesante observar que para Argentina, Brasil, México y Turquía (todos PED y nuevos usuarios) el cuadrante de defensa y medida irrazonable (DIMI), ha ocupado el 3° lugar con una proporción entre el 10% y 15%, mientras que para Estados Unidos ocupó el primer lugar con cerca de la mitad de sus casos analizados y para el resto de los países el 2° lugar oscilando entre el 20% y el 40%. Cabe señalar que en términos del funcionamiento del instrumento esta es una situación crítica, debido a que los exportadores invirtieron recursos en su defensa, pero bien sea por la actitud de las autoridades del país importador o por otros motivos asociados a imperfecciones del instrumento de todos modos se concluyeron las investigaciones con medidas irrazonables.

A modo de síntesis, y como forma de tener una mirada de conjunto de los que sucede con las investigaciones realizadas por los países del Núcleo 11, analizaremos para el total de sus investigaciones, cuántas finalizan sin medidas y cuántas con medidas, y a su vez desagregaremos cada subconjunto de un modo diferente. Tal como se presentó previamente, la cantidad de casos que finalizan con medidas corresponde al 65% del total de las investigaciones, aunque cabe recordar con una alta dispersión al considerar cada uno de los países. También como fuera señalado, en términos generales para el Núcleo 11 el cierre de investigaciones sin aplicar medidas ha sido mayormente determinado por la ausencia de daño, en una proporción claramente menor por falta de dumping.

Finalmente, a fin de contextualizar la relevancia del problema que planteamos, evaluaremos la proporción de medidas irrazonables, pero ahora no sobre el total analizado, sino sobre el total de las investigaciones (el primer conjunto excluía determinaciones negativas de daño y por desistimiento, y las medidas no cuantificables como *ad-valorem*). La principal diferencia respecto a lo señalado para el total analizado provendrá de la incidencia de la tasa de éxito, que como fuera señalado tiene una alta dispersión entre países. Por ejemplo, Estados Unidos del total de medidas analizadas, el 70% eran irrazonables –en el 30% restante se incluyen los derechos antidumping razonables y los casos sin dumping– y debido a que su tasa de éxito fue aproximadamente del 50%, la proporción de medidas irrazonables en el total de las investigaciones es del 37%.

La influencia de las medidas irrazonables en el total de investigaciones, que representan casi el 40%, correspondiendo el 11% a las razonables y las que no pudieron identificarse el 15%, las que suman un 65% que constituye la tasa de éxito del Núcleo 11. La mayor proporción de medidas irrazonables, sobre el total de investigaciones corresponde a Argentina e India (con el 54%), China y México con cerca del 45%, y entre los más bajos Australia (14%) y con 22% Brasil y Sudáfrica.

Cuadro N° 4.6.a
Síntesis de las investigaciones del Núcleo 11
según su resultado y razonabilidad.
En cantidad de investigaciones.

Usuario	Sin medidas			Con medidas			Total
	Sin Daño	Sin dumping	Otros motivos	Sin tipificar	Irrazonables	Razonables	
Argentina	42	21	2	14	116	21	216
Australia	33	66	29	31	27	8	193
Brasil	13	36	9	45	43	19	165
Canadá	47	8	0	26	56	9	147
China	15	8	9	7	72	52	163
Unión Europea	55	32	63	20	142	74	387
India	28	38	45	121	294	18	544
México	4	15	3	23	39	6	91
Sudáfrica	28	49	9	57	56	20	219
Turquía	7	9	0	56	55	24	151
EE.UU	170	16	26	5	161	54	431
Total general	462	281	193	405	1.061	305	2.707

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Cuadro N° 4.6.b
Continuación. En porcentajes.

Usuario	Sin medidas			Con medidas			Total
	Sin Daño	Sin dumping	Otros motivos	Sin tipificar	Irrazonables	Razonables	
Argentina	19%	10%	1%	6%	54%	10%	100%
Australia	17%	34%	15%	16%	14%	4%	100%
Brasil	8%	22%	6%	27%	26%	12%	100%
Canadá	32%	6%	0%	18%	38%	6%	100%
China	9%	5%	6%	4%	44%	32%	100%
Unión Europea	14%	8%	16%	5%	37%	19%	100%
India	5%	7%	8%	22%	54%	3%	100%
México	5%	17%	3%	25%	43%	7%	100%
Sudáfrica	13%	22%	4%	26%	26%	9%	100%
Turquía	5%	6%	0%	37%	36%	16%	100%
EE.UU	39%	4%	6%	1%	37%	13%	100%
Total general	17%	10%	7%	15%	39%	11%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

4.4.2.3 Análisis de la hipótesis desagregada por sectores afectados

Antes de pasar a analizar cómo se compone la matriz de cada uno de los principales rubros (o sectores)³⁰⁷, adelantamos que para todos ellos hemos rechazado la hipótesis nula acerca de la independencia entre el nivel de participación de los exportadores y el grado de razonabilidad de la medida, y por lo tanto hemos procedido a calcular la intensidad de la asociación para cada uno de ellos mediante el coeficiente “q” de Yule. (Ver Anexo B). A continuación se exponen los resultados de la intensidad de la asociación identificada para cada uno de los principales rubros.

307 En este apartado 4.4.2 utilizaremos Rubros, Sectores o ramas como sinónimos, más allá que en el resto del trabajo Rubros se utilizó para las 21 secciones de la Nomenclatura Armonizada y sectores para los 100 Capítulos de la misma.

Tabla N° 4.5
Indicador de intensidad de asociación

Sector analizado	Coefficiente q de Yule	Comparación con Todos los Sectores (Referencia 1)	Comparación con Resto Rubros (Referencia 2)
Químicos	0,89	Mayor	Mayor
Caucho y Plástico	0,65	Menor	Menor
Textiles	0,46	Menor	Menor
Metales	0,66	Menor	Menor
Maquinaria y Equipo	0,83	Mayor	Mayor
Subtotal 5 rubros	0,73	Menor	Menor
Resto Rubros	0,79	Mayor	Valor de referencia 2 (0,79)
Todos los sectores	0,75	Valor de referencia 1 (0,75)	Menor

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar es importante señalar que dos de los cinco principales rubros presentan una intensidad de asociación alta, siendo estos maquinaria y equipo, y químicos (en torno a 0,86), mientras que en Metales Comunes, y Caucho y Plástico, se evidencia un nivel entre intermedio y alto (0,65 aproximadamente) y textiles una intensidad baja (0,46). Para el conjunto de estos cinco rubros (promedio implícitamente ponderado) la relación es alta (0,73), aunque algo menor que para los sectores menos relevantes (resto rubros) donde alcanza 0,79. Si se establecen comparaciones relativas, sólo los sectores con Alta intensidad superan a ambos indicadores de referencia.

Así, es claro que lo que hemos demostrado para el conjunto del núcleo 11 en cuanto a la inexistencia de independencia entre nivel de participación de los exportadores y grado de razonabilidad de las medidas (punto 3 de los test de la Hipótesis), también ha sido validado para los principales sectores individualmente, aunque al medir la intensidad de la asociación entre ambas variables, se encuentran situaciones disímiles, con químicos y maquinaria y equipo con una intensidad alta (en tono a 0,86) y textiles con una asociación débil (0,46). A fin de analizar si se corroboran los otros ítems necesarios para validar nuestra hipótesis, y simultáneamente entender tanto qué situaciones explican los valores extremos de asociación como las diferencias que pueden aparecer en valores similares, pasamos a

realizar el estudio particular para cada uno de los principales sectores. Al analizar por los rubros productivos involucrados en las investigaciones, se focalizará exclusivamente en los cinco rubros que han explicado más del 80% de las investigaciones antidumping, siendo estos (por orden de relevancia): metales comunes (25%), químicos (24%), caucho y plásticos (16%), textil (9%), y maquinaria y equipo (9%).

En primer lugar, y como modo de aproximarnos al núcleo de la hipótesis, analizaremos si a nivel sectorial existen divergencias en relación a la participación media observada en el conjunto de casos. Se constata una muy baja dispersión para los cinco rubros claves, tanto en la proporción de “participación”, que oscilan entre el 38% y 44% (el del conjunto es de 40%), como en el de “no participación”, que varían entre el 56% y 62% (el del conjunto es de 60%). Por lo tanto, se puede asegurar que la relevancia de la falta participación es generalizada para los cinco sectores más importantes, en la medida que supera el umbral del 25% establecido en el test N°5.

Cuadro N° 4.7
Participación de los exportadores en las investigaciones
analizadas por rubros

Rubro Económico	Cantidad de casos			Porcentaje		
	Sin participación SDMI+SDMR	Con participación DEMR+DIMI	Total	Sin participación SDMI+SDMR	Con participación DEMR+DIMI	Total
VI Químicos	164	233	397	41%	59%	100%
VII Caucho y plástico	101	160	261	39%	61%	100%
XI Textiles	54	87	141	38%	62%	100%
XV Metales comunes	179	232	411	44%	56%	100%
XVI Maquinaria y Equipo	56	88	144	39%	61%	100%
Sub total 5 rubros	554	801	1.355	41%	59%	100%
Resto rubros	99	193	292	34%	66%	100%
Total rubros	653	994	1.647	40%	60%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

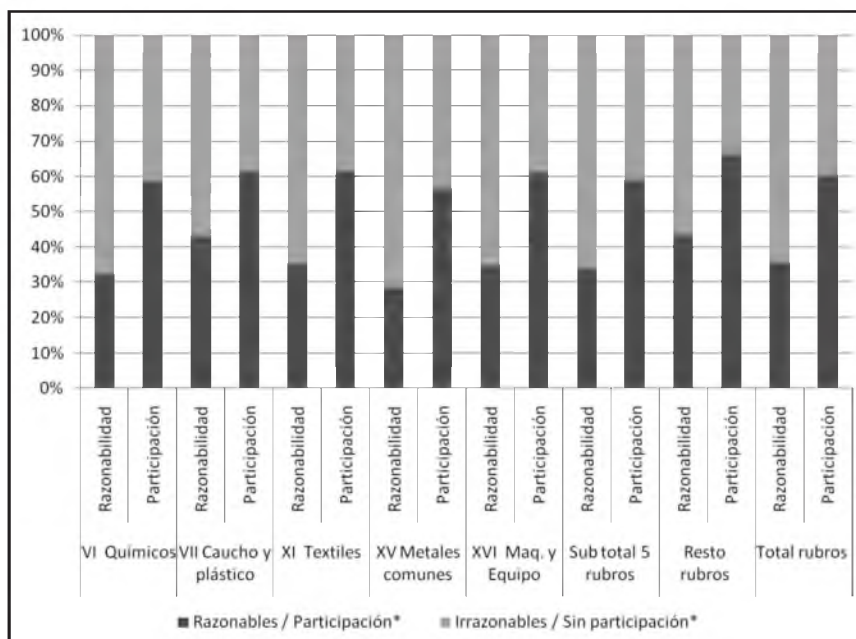
A fin de evaluar la relevancia de otro de los problemas relacionados a nuestra hipótesis, en el test N°8 se señaló que las medidas irrazonables debían ser mayoritarias en el total de las medidas, punto que se analiza con el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro N° 4.8
Razonabilidad de las medidas en las
investigaciones analizadas por rubros

Rubro Económico	Cantidad de casos			Porcentaje		
	Irrazonables DIMI+SDMI	Razonables SDMR+DEMR	Total	Irrazonables DIMI+SDMI	Razonables SDMR+DEMR	Total
VI Químicos	269	128	397	68%	32%	100%
VII Caucho y plástico	148	113	261	57%	43%	100%
XI Textiles	91	50	141	64%	36%	100%
XV Metales comunes	294	117	411	71%	29%	100%
XVI Maq. y Equipo	94	50	144	65%	35%	100%
Sub total 5 rubros	896	459	1.355	66%	34%	100%
Resto rubros	165	127	292	56%	44%	100%
Total Núcleo 11	1.061	586	1.647	64%	36%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Gráfico N° 4.4
Participación y razonabilidad de las medidas
por principales secciones del SA. Núcleo de 11 usuarios
-1995/2008-



Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

*: De 0 a 100 mide la razonabilidad o participación según la columna considerada, de 100 a 0 mide la irrazonabilidad o No participación (nuevamente, según la columna que corresponda).

Respecto a la proporción encontrada de medidas irrazonables, si bien la dispersión para los diversos rubros es algo mayor a la observada en el punto anterior, de todas formas para todos ellos representan la mayoría de las medidas, superando el umbral del 50% establecido para este test. Así las medidas irrazonables, partiendo de un registro para el conjunto de 64%, a nivel de rubros han oscilado entre un mínimo de 57% (caucho y plásticos) y un máximo de 71% (metales comunes).

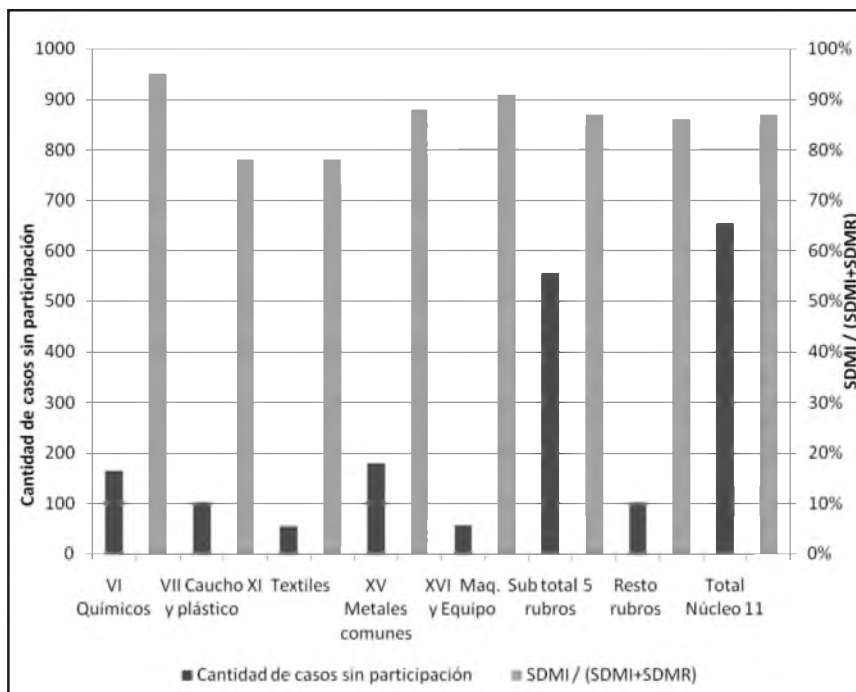
Entre los puntos centrales de nuestra hipótesis se encuentra constatar que en las investigaciones sin defensa las medidas irrazonables son mayoritarias. A tal fin, en el cuadro siguiente analizamos los resultados por rubro de aquellas investigaciones en las que no hubo participación.

Cuadro N° 4.9
Casos sin participación y tipo de medida por rubros

Rubro Económico	Cantidad de casos sin defensa			Porcentaje		
	Razonables SDMR	Irrazonables SDMI	Sub - Total	Razonables SDMR	Irrazonables SDMI	Sub - Total
VI Químicos	9	155	164	5%	95%	100%
VII Caucho y plástico	22	79	101	22%	78%	100%
XI Textiles	12	42	54	22%	78%	100%
XV Metales comunes	22	157	179	12%	88%	100%
XVI Maquinaria y Equipo	5	51	56	9%	91%	100%
Sub total 5 rubros	70	484	554	13%	87%	100%
Resto rubros	14	85	99	14%	86%	100%
Total Núcleo 11	84	569	653	13%	87%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Gráfico N° 4.5
Casos sin participación e irrazonabilidad de las medidas
por principales rubros
Período 1995-2008



Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Respecto a relevancia de las medidas razonables e irrazonables cuando no existe participación, para ambas categorías se mantiene dentro de un intervalo en más o menos 10 puntos porcentuales respecto al indicador del conjunto, lo cual reafirma su consistencia. Así las situaciones de ausencia de participación que resultan en medidas irrazonables, con un valor para el conjunto del 87%, a nivel de rubros ha oscilado entre un mínimo del 78% (caucho y plásticos, y textiles) y un máximo del 95% (químicos), con lo cual para todos los sectores claves se cumple claramente el test 1 de la hipótesis que señala que esto ocurre en más del 75% de los casos. Por lo tanto, en este punto que constituye uno de los ejes de la hipótesis, se puede constatar para

todos los sectores relevantes, sin que lo observado para el conjunto pueda adjudicarse a unos rubros en particular y por lo tanto no ser válido para el resto de sectores.

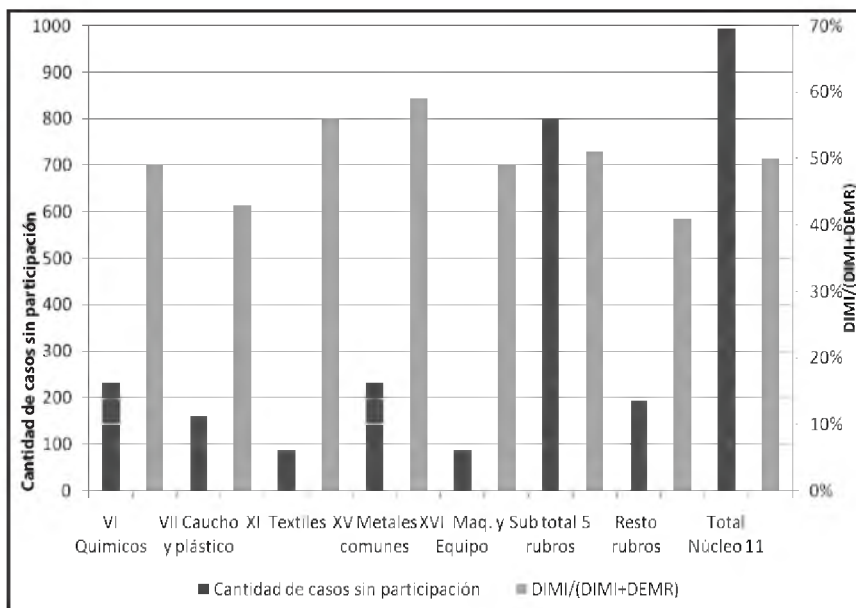
Otro de los test relevantes para nuestra hipótesis es que la proporción de resultados irrazonables en el conjunto de las investigaciones en las que hubo participación será claramente inferior a la ratio detectada en ausencia de defensa. Debido a que el último ratio proviene del análisis del punto anterior, en el cuadro siguiente se presenta la desagregación de los casos con participación según la razonabilidad de la medida.

Cuadro N° 4.10
Casos con participación y tipo de medida por rubros.

Rubro Económico	Cantidad de casos con participación			Porcentaje		
	Razonables DEMR	Irrazonables DIMI	Sub-Total	Razonables DEMR	Irrazonables DIMI	Sub - Total
VI Químicos	119	114	233	51%	49%	100%
VII Caucho y plástico	91	69	160	57%	43%	100%
XI Textiles	38	49	87	44%	56%	100%
XV Metales comunes	95	137	232	41%	59%	100%
XVI Maquinaria y Equipo	45	43	88	51%	49%	100%
Sub total 5 rubros	389	412	801	49%	51%	100%
Resto rubros	113	80	193	59%	41%	100%
Total Núcleo 11	502	492	994	50%	50%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Gráfico N° 4.6
Casos con participación e irrazonabilidad
de las medidas por principales rubros
Período 1995-2008



Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

En relación a la proporción entre medidas razonables e irrazonables cuando existe participación de los exportadores (50% para el conjunto), si bien se observa cierto grado de dispersión, se mantiene dentro de un intervalo en más o menos 10 puntos porcentuales respecto al indicador del conjunto, lo cual al mismo le otorga cierta consistencia, no siendo un promedio de valores extremos.

Así en el caso de participación y medidas irrazonables, partiendo de un registro para el conjunto del 50%, a nivel de rubros ha oscilado entre 43% (caucho y plásticos) y 59% (metales comunes), con lo cual se cumple claramente el test 4 que señala que esto ocurre en más de un 25% de los casos con defensa, y a su vez el test 2 puesto que en todos los sectores es inferior al ratio de SDMI. Así, la brecha

entre DIMI y SDMI que para el conjunto es de 38 p.p., encuentra su mínimo en textiles con 22 p.p. y su máximo en químicos con 46 p.p.

En cuanto a los test que evalúan la importancia relativa de determinadas tipificaciones, en el Cuadro 4.11.a presentada a continuación se observa cada una de ellas desagregadas por los principales rubros productivos.

Cuadro N° 4.11.a

Rubro Económico	Casos sin defensa		Casos con defensa		Total casos
	Razonables SDMR	Irrazonables SDMI	Razonables DEMR	Irrazonables DIMI	SDMR, SDMI, DEMR, DIMI
VI Químicos	9	155	119	114	397
VII Caucho y plástico	22	79	91	69	261
XI Textiles	12	42	38	49	141
XV Metales comunes	22	157	95	137	411
XVI Maquinaria y Equipo	5	51	45	43	144
Sub total 5 rubros	70	484	389	412	1.355
Resto rubros	14	85	113	80	292
Total Núcleo 11	84	569	502	492	1.647

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Cuadro N° 4.11.b

Usuario	Casos sin defensa		Casos con defensa		Total casos
	Razonables SDMR	Irrazonables SDMI	Razonables DEMR	Irrazonables DIMI	SDMR, SDMI, DEMR, DIMI
VI Químicos	2%	39%	30%	29%	100%
VII Caucho y plástico	8%	30%	35%	26%	100%
XI Textiles	9%	30%	27%	35%	100%
XV Metales comunes	5%	38%	23%	33%	100%
XVI Maquinaria y Equipo	3%	35%	31%	30%	100%
Sub total 5 rubros	5%	36%	29%	30%	100%
Resto rubros	5%	29%	39%	27%	100%
Total Núcleo 11	5%	35%	30%	30%	100%

	1° lugar		2° lugar		3° lugar		4° lugar

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Tal como fuera señalado en el análisis por países usuarios, hemos establecido como una constatación auxiliar, a fin de indicar la relevancia de la hipótesis principal, que la situación que combinaba la falta de participación con medidas irrazonables (SDMI) era una de las situaciones observadas con mayor frecuencia, con una proporción sobre el total mayor al 25% (test N° 6). Es claro que esta constatación se efectuó para el conjunto (con el 35% de los casos), y también se comprueba para todos los rubros importantes en los cuales supera el umbral establecido, aunque no en todos ellos dicha situación representa la mayor frecuencia observada.

Por su parte, el test N° 7 planteado para verificar que cuando no hay participación las medidas razonables constituyen un hecho marginal (su proporción respecto al total analizado es inferior al 10%), se cumple para los cinco rubros productivos evaluados, con ratios entre 2% (químicos) y 9% (textiles), y con valores de 3%, 5% y 8% en el resto de los sectores. Sin duda que para esta situación, el valor del conjunto analizado 5% es resultado de promediar valores muy dife-

rentes, pero todos ellos son inferiores al umbral del 10% elegido para establecer el carácter atípico de esta combinación.

4.4.3 Conclusiones respecto a la evaluación de la hipótesis a distintos niveles de desagregación: general, individual país usuario y sectores afectados

A modo de síntesis del testeo de la hipótesis principal y del grado de relevancia del problema a nivel agregado, se puede señalar que se confirma la asociación estadística entre falta de participación de los exportadores y las medidas irrazonables, y también en consonancia con nuestra hipótesis la relación inversa no se verifica, es decir su participación no garantiza obtener medidas razonables. Ahora bien, la relevancia del problema señalado estará en función de cuál sea la proporción de las medidas irrazonables, y en función de lo señalado estas tendrán como piso o base una cantidad cercana a los casos sin participación de exportadores. Por lo tanto, el solo hecho que aproximadamente en un 40% de los casos analizados no exista participación deja al descubierto el problema de los incentivos en el instrumento antidumping, y de por sí anticipa la relevancia de las medidas irrazonables, a las que habrá que sumarles aquellos casos en donde la participación ha sido inefectiva.

Este total de medidas irrazonables (que explica el 64% del total) nos brinda una cabal magnitud del problema, y su desagregación entre aquellos casos sin participación y con participación inefectiva, nos dirá en qué proporción existe un efecto combinado de falta de incentivos y/o desaliento, o de dificultad para que las autoridades consideren la información del exportador a pesar de su participación en el procedimiento.

El hecho que estas participaciones no distan significativamente del 50% nos indica que en términos generales ambos problemas tienen una similar relevancia, aunque la profundización de este aspecto no forma parte de este trabajo³⁰⁸. Es decir, el planteo inicial realizado tanto en la “matriz completa” como en la “matriz o modelo simple” respecto a que el modo de actuar de las autoridades del país importador (neutro o proteccionista) tiene una incidencia significativa en cuanto a lograr una defensa efectiva, claramente se vislumbra a partir del estudio empírico presentado.

La relevancia de las autoridades de aplicación también podría rastrearse al observar que si bien la hipótesis ha sido confirmada al desagregar el análisis por países usuarios, para éstos se ha verificado una dispersión mayor que al considerar los principales rubros productivos (con una cobertura superior al 70% en ambas dimensiones). Así mientras para todos los sectores se han verificado todos los test vinculados a nuestra hipótesis, algunos países presentaron indicadores que no cumplieron algunos de ellos, aunque sin llegar a constituirse en contraejemplos que pongan en discusión la corroboración a nivel sistémico.

En particular, al considerar las cuatro tipificaciones posibles (combinaciones de las categorías dicotómicas de grado de defensa y nivel de razonabilidad -SDMR, SDMI, DEMR y DIMI-) y más allá del lugar ocupado, para los cinco sectores productivos se verifica una reducida amplitud de los indicadores en todas las situaciones respecto de los valores del conjunto analizado, lo cual evidencia un fuerte contraste con lo observado a nivel de países. Este hecho refuerza que la mayor incidencia respecto a la performance de este instrumento está determinada por los países usuarios y no por los rubros involucrados.

308 Obviamente pueden existir interacciones entre la dicotomía presentada, puesto que una actitud de las autoridades que no facilita la participación de los exportadores puede llevar a que en investigaciones posteriores estas empresas opten por no participar, lo cual en nuestro análisis es interpretado como falta de incentivo o desaliento. Cabe recordar que la incidencia de la estrategia en la defensa cuando se cuenta con una experiencia anterior es analizada en M. Moore, 2005 b.

Lo antedicho podría ser puesto en duda si la homogeneidad que se observa en el análisis por sectores correspondiese a que existiese un efecto de compensación estadística como resultado que en cada uno de los rubros fuese predominante que el gobierno que aplica la medida presenta un comportamiento extremo en un sentido (sea bien el grado de participación o nivel de razonabilidad de las medidas) y el país que la recibe tiende a incidir en el comportamiento opuesto. En otras palabras, que el resultado de nuestros tests son similares para químicos y metales comunes, podría corresponder a que en Metales Comunes el país que aplica es Estado Unidos y quien recibe las medidas es China, mientras que en Químicos estos roles serían ocupados por ejemplo por Europa e India, respectivamente.

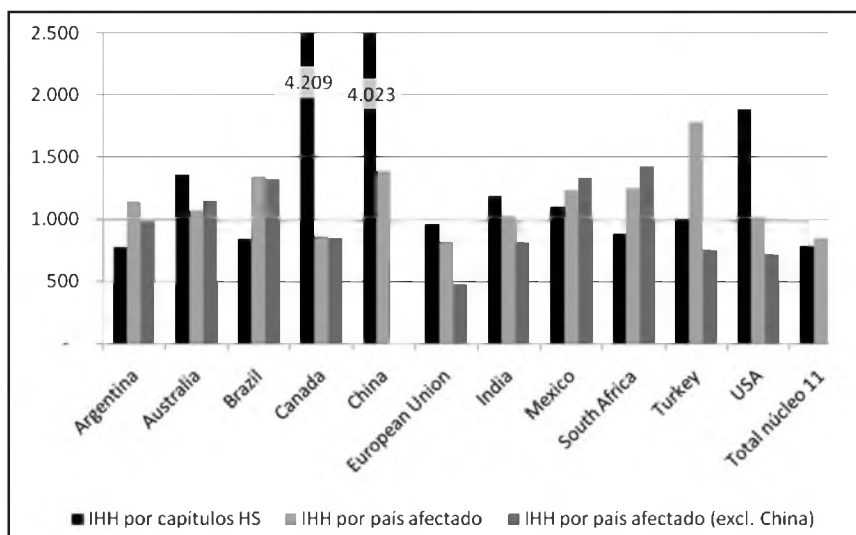
En dicho escenario, lo observado para los Metales Comunes sería el resultado del modo en que administra EE.UU. el AD y la forma en que responden los exportadores de China a este instrumento, y algo similar ocurriría en el caso de Químicos con Europa y la India. Sin embargo, consideramos que estos efectos serían claramente marginales debido a que como se presenta a continuación, no se verifica una concentración de la utilización de los países del Núcleo 11 por países afectados y sectores afectados, y tampoco se observa que exista concentración de las medidas aplicadas por rubro sectorial, en torno a países usuarios y países afectados.

A fin de medir esta concentración utilizaremos el índice de Herfindahl-Hirschman (de escala 0-10.000), indicando el valor más alto la máxima concentración. Así, para los países del Núcleo 11 se observa una baja concentración en cuanto a los sectores en que es utilizado, la cual es menor a 1.500 excepto para estados Unidos , Canadá y China, y sólo en estos últimos dos países se puede considerar medida (algo menor a 5.000)³⁰⁹. Por otra parte, al analizar la concentración respecto a los países que son afectados, esta es baja (menor a 1.500), con la excepción de Turquía que apenas supera dicho umbral, aunque cuando de este indicador se excluye a China –por las particularida-

309 Mientras que para Canadá y Estados Unidos los casos se tienden a concentrar en el sector de la siderurgia, para China esto ocurre para los productos químicos.

des reiteradamente mencionadas- este indicador queda por debajo de 1.000 para más de la mitad de los países y por debajo de 1.500 para todos ellos.

Gráfico N° 4.7
Núcleo de los 11 países usuarios. Concentración de sus medidas AD por países afectados y sectores (capítulos HS a 2 dígitos)



Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Así, es claro que son los países en su carácter de usuarios quienes imprimen al AD las principales características en su performance, dado que la defensa en las investigaciones recae en las empresas exportadoras.

De todas formas y tal como fuera señalado, los gobiernos de los países exportadores podrán tener incidencia, principalmente aquellos con mayor experiencia en la utilización de este instrumento, y suelen brindar asesoramiento a sus empresas cuando estas son incluidas en investigaciones AD. Por su parte, en forma más activa podrán vigi-

lar que el país que realiza la investigación AD aplique estrictamente la normativa de la OMC, y si ello no ocurriese pudiera amenazar con constituir una controversia formal en la OMC, o incluso tomar represalias con este mismo instrumento³¹⁰.

4.4.4 Análisis por grado de desarrollo de los países usuarios y afectados

A partir del punto de vista previamente expuesto, puede considerarse que podrían existir importantes diferencias en cuanto al funcionamiento del instrumento AD según el grado de desarrollo de los países involucrados, bien sea como usuarios o como afectados. Recordemos que las diferencias entre las capacidades burocráticas y la experiencia tienden a coincidir con el grado de desarrollo de los países, (los usuarios tradicionales del AD son todos PD, y los nuevos usuarios PED³¹¹).

Cabe señalar que para los siete PED incluidos como usuarios del AD en nuestro estudio, su grado de heterogeneidad es menor al correspondiente al conjunto de este tipo de países, debido a que como se describió en 1.6 se muestra en los Gráficos A 2.11 y 12, son todos de tamaño medio y grande y, adicionalmente, superan un umbral en cuanto a su ingreso per cápita Gráfico A 2.13. En cuanto a su condición de afectados por el AD, la muestra analizada incluye alrededor de ochenta países y su heterogeneidad es claramente mayor, lo cual probablemente tienda a incidir también tanto en la capacidad de sus empresas para ejercer la defensa, como en el posible apoyo brindado por los gobiernos.

310 Como fuera explicado en 3.2.3, si en la investigación no existió participación de las empresas exportadoras, la posibilidad de *accountability* del gobierno del país exportador se verá muy reducida, limitándose casi exclusivamente a discutir acerca de la determinación del daño.

311 Que todos los usuarios tradicionales sean PD no implica lógicamente la otra condición expuesta (que los nuevos usuarios son PED), dado que por ejemplo Japón no es un usuario tradicional, y bien podría haberse incorporado a los nuevos usuarios, aunque no ha tomado este camino.

Sin embargo, tal como fuera explicado previamente, uno de los temas que más debilita la oportunidad de defensa de las empresas exportadoras es cuando éstas se localizan en una *non-market economy*, puesto que no se utilizará su valor normal para el cálculo de dumping. Tal como se indicó en 2.5.1.3, China fue en el período analizado el país que ha sido considerado como una *non-market economy* por la gran mayoría de naciones. Por tal motivo, debido a esta particularidad y a que es el principal origen contra el que se han aplicado medidas AD, es relevante su análisis desagregado por país afectado. Por último, creemos que es relevante analizar también en forma individual a China en cuanto a usuario, debido a que en poco tiempo se ha incorporado al grupo de los países más activos en el AD, bien sea por su incorporación a la OMC a partir del año 2002, o como un modo de represalia contra los países que más intensamente le aplican medidas.

Una vez definidos los grupos de países, a continuación analizaremos si la hipótesis de nuestro trabajo es confirmada para la mayoría de las interacciones mediante investigaciones antidumping para los tres grupos de países definidos. Dado que uno de ellos está constituido sólo por China -que de todas maneras genéricamente la denominaremos como uno de los grupos de países-, que como lógicamente no puede realizar investigaciones contra sí mismo, son ocho las interacciones posibles considerando a cada grupo como usuario y afectado.

El primer test consiste en evaluar si la proporción de los casos sin participación de los exportadores y que derivaron en medidas irrazonables (SDMI) respecto del total de investigaciones en las que no hubo defensa (SDMI + SDMR) es claramente mayoritaria (SDMI / (SDMI + SDMR)). El umbral establecido para confirmar la hipótesis fue de un 75%, y como se observa en Cuadro N° 4.12, esta relación se cumple para todos los casos, excepto para la situación en que China aplica medidas contra los PED, en la cual de todas formas es mayoritaria llegando a los 2/3 de las investigaciones sin defensa. Por lo tanto, en términos generales, podemos señalar que este test sigue

teniendo validez para la mayoría de las relaciones de usuarios y afectados que se establecen entre los diversos grupos de países.

Por su parte, cuando se realizó este test para el conjunto agregado de los países, la relación analizada alcanzó al 87%, la cual es muy similar a la que encontramos para el total de medidas aplicadas por los PED (88%), algo superior a cuando aplican los PD (84%) e inferior a las aplicadas por China (en sus investigaciones contra los PD, en el 100% de los casos donde no hubo participación de exportadores aplicó medidas irrazonables). Por otra parte, al considerar todos los grupos, si bien se constata que ante la falta de participación predominan las medidas irrazonables, los PED son los menos castigados en términos relativos en esta situación³¹².

312 Cabe recordar que por nuestro método de cálculo de la razonabilidad de las medidas antidumping, esto no implica que los PED reciben medidas antidumping de menor magnitud, lo cual se analizará más adelante al evaluar el aumento de la barrera comercial que resulta de aplicar estas medidas.

Cuadro N° 4.12
Casos sin participación y tipo de medida
por grado de desarrollo

País Importador (Usuario)		Razonabilidad	País Exportador (afectado)			Total
			PD	PED	China	
PD	Casos	Irrazonables SDMI	53	82	27	162
		Razonables SDMR	8	22	1	31
	Subtotal analizado		61	104	28	193
	Porcentajes	Irrazonables SDMI	87%	79%	1	84%
		Razonables SDMR	13%	21%	4%	16%
	Subtotal analizado		100%	100%	100%	100%
PED	Casos	Irrazonables SDMI	144	135	105	384
		Razonables SDMR	24	25	3	52
	Subtotal analizado		168	160	108	436
	Porcentajes	Irrazonables SDMI	86%	84%	97%	88%
		Razonables SDMR	14%	16%	3%	12%
	Subtotal analizado		100%	100%	100%	100%
China	Casos	Irrazonables SDMI	21	2	-	23
		Razonables SDMR	-	1	-	1
	Subtotal analizado		21	3	-	24
	Porcentajes	Irrazonables SDMI	100%	67%	-	96%
		Razonables SDMR	0%	33%	-	4%
	Subtotal analizado		100%	100%	-	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

A continuación analizaremos los test (o puntos) 2 y 4. El test N° 2 requiere que la proporción de resultados irrazonables en el conjunto de las investigaciones en las que hubo participación deberá ser visiblemente menor a la mencionada en el punto anterior: $\text{DIMI} / (\text{DIMI} + \text{DEMR}) < \text{SDMI} / (\text{SDMI} + \text{SDMR})$. El test N° 4 exige que exista una proporción relevante de medidas irrazonables (superior al 25%) en el conjunto de las investigaciones en las que los exportadores participan: $\text{DIMI} / (\text{DIMI} + \text{DEMR}) > 25\%$. Tal como se señaló al plantear cada uno de estos test, sujeto a que se cumpla el punto 1, los puntos 2 y 4 serán satisfechos para el siguiente intervalo: $25\% < \text{DIMI} / (\text{DIMI} + \text{DEMR}) < \text{SDMI} / (\text{SDMI} + \text{SDMR})$.

Este indicador se presenta en el Cuadro 4.13, y se observa que para todas las situaciones se verifica el cumplimiento conjunto del test N° 2 y 4. Excepto en las medidas aplicadas contra China, para las restantes situaciones o cruces este indicador se ha ubicado entre el 43% y 49%, y ha sido claramente más elevado en los casos que tanto los PD como los PED aplican medidas contra China, alcanzando en el caso de los últimos un valor del 73%. Si bien este valor es relativamente muy alto, indicando que incluso cuando los exportadores Chinos se han defendido las medidas resultan irrazonables, es claramente menor a la proporción de medidas irrazonables sobre los casos sin participación (97%) para este mismo cruce.

Cuadro N° 4.13
Casos con participación y tipo de medida
por grado de desarrollo

País Importador (Usuario)		Participación	País Exportador (afectado)			Total
			PD	PED	China	
PD	Casos	Razonables DEMR	82	97	44	223
		Irrazonables DIMI	64	78	82	224
	Subtotal analizado		146	175	126	447
	Porcentajes	Razonables DEMR	56%	55%	35%	50%
		Irrazonables DIMI *	44%	45%	65%	50%
	Subtotal analizado		100%	100%	100%	100%
PED	Casos	Razonables DEMR	113	87	20	220
		Irrazonables DIMI	84	82	53	219
	Subtotal analizado		197	169	73	439
	Porcentajes	Razonables DEMR	57%	51%	27%	50%
		Irrazonables DIMI *	43%	49%	73%	50%
	Subtotal analizado		100%	100%	100%	100%
China	Casos	Razonables DEMR	46	13	-	59
		Irrazonables DIMI	39	10	-	49
	Subtotal analizado		85	23	-	108
	Porcentajes	Razonables DEMR	54%	57%	-	55%
		Irrazonables DIMI *	46%	43%	-	45%
	Subtotal analizado		100%	100%	-	100%

*corresponde a DIMI/ DIMI+ DEMR

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

A continuación, analizaremos los test N° 5 a 7, en los cuales se constata la relevancia de los problemas planteados por la hipótesis. En el test N° 5 se debe corroborar que la falta de participación constituye un problema relevante en el instrumento antidumping, y se estableció como umbral el 25% de las investigaciones en cada una de las situaciones o cruces. De acuerdo a la notación utilizada debemos verificar que: $SDMI + SDMR / (SDMR + SDMI + DEMR + DIMI) > 25\%$.

En el Cuadro 4.14.a, se observa que para cinco de los ocho cruces o situaciones (más del 60%) el test planteado se cumple, con una proporción que oscila entre el 30% y 50%. En los casos en que los PD realizan investigaciones contra China, el problema de la no participación se reduce a algo menos del 20%, por lo cual si bien no se verifica nuestra hipótesis (umbral del 25%), de todos modos el problema persiste aunque con una incidencia atenuada.

La falta de participación también aparece como un problema menos relevante cuando China realiza investigaciones contra PD y PED, y sobre todo respecto a estos últimos. En este punto, es importante señalar que han existido muy pocas investigaciones de China contra PED (solo 26) y que de acuerdo a su patrón geográfico los países afectados son principalmente de su zona de mayor influencia comercial, por lo cual tiene cierta lógica que existan mayores incentivos y facilidades en la participación de las firmas exportadoras.

Cuadro N° 4.14.a
Participación de los exportadores en las investigaciones
analizadas por grado de desarrollo

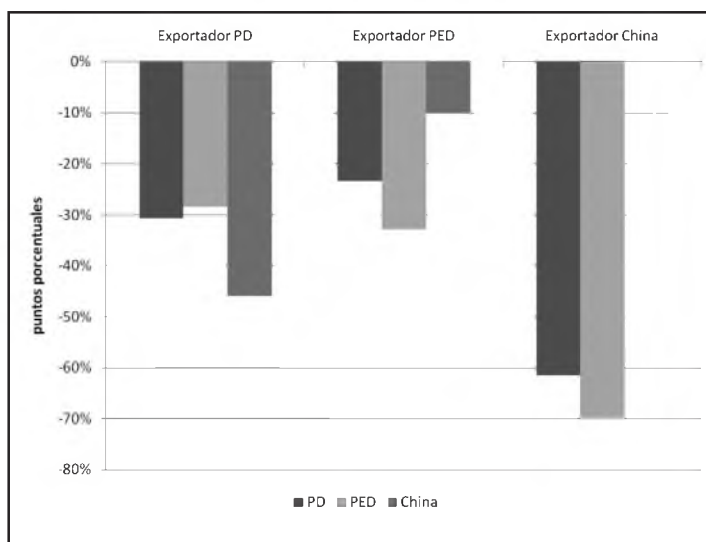
País Importador (Usuario)		Participación	País Exportador (afectado)			Total
			PD	PED	China	
PD	Casos	Sin participación SDMI+SDMR	61	104	28	193
		Con participación DEMR+DIMI	146	175	126	447
	Subtotal analizado		207	279	154	640
	Porcentajes	Sin participación SDMI+SDMR	29%	37%	18%	30%
		Con participación DEMR+DIMI	71%	63%	82%	70%
	Subtotal analizado		100%	100%	100%	100%
PED	Casos	Sin participación SDMI+SDMR	168	160	108	436
		Con participación DEMR+DIMI	197	169	73	439
	Subtotal analizado		365	329	181	875
	Porcentajes	Sin participación SDMI+SDMR	46%	49%	60%	50%
		Con participación DEMR+DIMI	54%	51%	40%	50%
	Subtotal analizado		100%	100%	100%	100%
China	Casos	Sin participación SDMI+SDMR	21	3	–	24
		Con participación DEMR+DIMI	85	23	–	108
	Subtotal analizado		106	26	–	132
	Porcentajes	Sin participación SDMI+SDMR	20%	12%	–	18%
		Con participación DEMR+DIMI	80%	88%	–	82%
	Subtotal analizado		100%	100%	–	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

Se plantearon otros dos test (N° 6 y 7) a fin de constatar la relevancia de algunas de las combinaciones de categorías que son cruciales en nuestra hipótesis. En el primero de ellos, debe confirmarse que la combinación de medidas irrazonables con la falta de participación (SDMI) es la situación de mayor relevancia en las investigaciones antidumping analizadas, superando el 25%. Este test se cumple para la mayoría de los casos (5 de 8), correspondiendo a todas las investigaciones realizadas por los PED (3 cruces) y las realizadas por los PD –excepto contra China– (2 cruces). Es importante señalar que considerando las investigaciones realizadas por los PD contra todos los países, nuestro test se cumple (alcanza el 25%).

Si se considera el diferencial en puntos porcentuales, para la irrazonabilidad de la medida cuando hay participación (DIMI), el menor incentivo a participar de las investigaciones lo tienen los PED, sobre todo cuando las investigaciones las inician China o PD (en el caso de investigaciones iniciadas por PED, los exportadores de PED o PD tienen similar incentivo a participar).

Gráfico N° 4.6
Disminución de la irrazonabilidad cuando hay participación de la firma exportadora
 $\text{DIMI}/(\text{DIMI}+\text{DEMR}) - \text{SDMI}/(\text{SDMI}+\text{SDMR})$ - medio en puntos porcentuales (p.p.)-



Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

En el caso que no se cumple el test N° 6 es cuando China realiza las investigaciones bien sea contra PED o PD, aunque cabe aclarar que el porcentaje de medidas irrazonables (SDMI+DIMI) de todos modos se encuentra en torno al 50%. Esto denota que la mayoría de las medidas irrazonables deviene de investigaciones en las cuales las empresas han participado, pero con escaso éxito, y está claro que en

el caso de China el incentivo a defenderse se relaciona con el tamaño y la proyección futura de su mercado.

Por último, el test N° 7 relacionado a la relevancia de nuestra hipótesis se verificará en tanto la combinación de casos con falta de participación y medidas razonables (SDMR) califique como una situación atípica en las investigaciones antidumping analizada, tomando como umbral a un 10%. Como se observa en el Cuadro 4.14.b este test se verifica en todos los casos (los ocho cruces), con valores cercanos al 5% tanto cuando los PD o PED realizan las investigaciones y de sólo el 1 % cuando estas son efectuadas por China.

Cuadro N° 4.14.b
Categorías de grado de participación
y nivel de razonabilidad según el grado de desarrollo
de los países usuarios y afectados

País Usuario	Categoría	País Exportador			
		PD	PED	China	Total
PD	DEMR	40%	35%	29%	35%
	SDMI	26%	29%	18%	25%
	SDMR	4%	8%	1%	5%
	DIMI	31%	28%	53%	35%
	Sub-total analizado	100%	100%	100%	100%
PED	DEMR	31%	26%	11%	25%
	SDMI	39%	41%	58%	44%
	SDMR	7%	8%	2%	6%
	DIMI	23%	25%	29%	25%
	Sub-total analizado	100%	100%	100%	100%
China	DEMR	43%	50%	-	45%
	SDMI	20%	8%	-	17%
	SDMR	0%	4%	-	1%
	DIMI	37%	38%	-	37%
	Sub-total analizado	100%	100%	-	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank).

4.4.5 Conclusiones finales respecto a la evaluación de la hipótesis

Tal como se anticipó en el punto 4.4.4, podemos concluir que la hipótesis ha sido comprobada tanto para el conjunto de los once principales usuarios del AD como también para estos países en forma individual, y solo en contados casos alguno de los test no se confirmaron, pero tampoco mostraron una evidencia en sentido contrario (podríamos decir que existió una divergencia de intensidad). Cabe señalar que prácticamente para ningún país más de un test no se corroboró, y en los pocos casos que esto ocurrió podríamos encuadrarlo en resultados de menor intensidad, pero en el sentido esperado por la hipótesis.

Por su parte, cuando se evaluó la hipótesis a partir de los sectores productivos más relevantes en que se utiliza el AD, se observó que ésta se verificaba y con muy bajo nivel de dispersión respecto a la media que incluía todos los rubros, lo cual es un indicador -a partir de verificar ciertas condiciones- que la performance de este instrumento está principalmente determinada por el país importador, pudiendo tener una incidencia menor el accionar del gobierno del país exportador.

Al analizar la hipótesis a partir del grado de desarrollo de los países -PD y PED-, considerando a China como un caso especial dada su condición de *non-market economy*, se evaluaron los diversos cruces posibles a partir de tipificar a cada grupo como usuario o afectado por este instrumento. Si bien para ciertos test hubo cruces para los cuales no se confirmó la hipótesis, ésta pudo corroborarse para la mayoría de las combinaciones usuario/ afectado para los grupos definidos.

De este modo, consideramos que tanto los puntos centrales de la hipótesis, -vinculados a la relación entre grado de participación y razonabilidad de las medidas AD-, como aquellos que se refieren a la

relevancia de los problemas analizados, -la falta de participación y las medidas irrazonables-, se han podido constatar empíricamente.

Por lo tanto, el hecho de que los problemas de información se verifican en todos los países usuarios y sectores, incluso al considerar el rol de usuarios o afectados de los diversos grupos según el grado de desarrollo, permite señalar que existen fallas del instrumento relacionados al diseño de incentivos para brindar información, más allá de los objetivos de política de los países usuarios. De todas formas, cabe reconocer -como fuera señalado- que los problemas de incentivos para brindar información por parte de los exportadores no están exclusivamente relacionados a su interés comercial, sino que se pueden ver afectados negativamente cuando los países priorizan un uso proteccionista del instrumento AD.

En relación a este último punto, gran parte de la literatura económica coloca el énfasis en el rol de los gobiernos por la utilización proteccionista del AD, y podría pensarse que al no poder ser evaluada dicha variable, los resultados encontrados podrían simplemente ser consecuencia de la distinta intensidad de este fenómeno y, por lo tanto pasar a un segundo plano los determinantes analizados en nuestra hipótesis. A fin de intentar dar una respuesta a este interrogante desarrollamos el punto siguiente.

4.5. ¿Es razonable suponer que todo el problema del AD es el proteccionismo?

4.5.1 Adaptación de la matriz simple al supuesto de que todos los gobiernos buscan protección con el AD

Oportunamente se presentó una vasta bibliografía académica indicando que el AD no tiene fundamentación económica, y que sólo se explica por la combinación del *lobby* privado y las intenciones proteccionistas de los gobiernos. Esto puede llevar a pensar que este

es el verdadero problema que desalienta a los exportadores a brindar información a pesar de tener un interés comercial genuino para ejercer la defensa. En esta visión, la falta de información sería consecuencia exclusiva de la forma en que las autoridades conducen las investigaciones, y por lo tanto este sería el único problema por el cual el AD falla hacia los excesos. Sin embargo, el hecho de que se verifique un número significativo de casos sin medidas (tanto sin daño como sin dumping), o con niveles de AD razonables, implica que el modo de actuar de los gobiernos no siempre inhibe la defensa de los exportadores, lo cual será analizado a continuación.

Supongamos por un momento que todos los gobiernos tienen intenciones de utilizar el AD en forma proteccionista, lo cual nos lleva a que los cuadrantes inferiores de la “matriz simple” presentada previamente (Tabla N° 4.1) dejen de existir puesto que ya no habría países que lleven adelante una administración aperturista del instrumento. En dicho escenario, tendríamos dicha tabla quedaría reducida a dos cuadrantes (el 1 y el 3), y sólo cuando el interés comercial de las empresas exportadoras tenga la intensidad para superar las dificultades interpuestas por el carácter proteccionista de los gobiernos podrían alcanzarse medidas razonables. Claramente dicha situación corresponde al cuadrante 1, el que “explotamos” mediante una apertura en dos categorías para cada una de las variables que lo conforman³¹³.

313 En esta desagregación utilizamos argumentos expuestos en el punto 3.4.2.1 en donde en forma adicional al interés comercial y el grado de protección se involucraron las capacidades y los recursos tanto de las autoridades investigadoras como de las empresas exportadoras.

Tabla N° 4.6
Cuadrante 1 “explotado” de Tabla 4.1 (Matriz Simple)

Se considera un productor nacional sin incidencia		Empresas exportadoras y con ALTO interés comercial a participar en una investigación AD	
	Recursos y capacidades	Bajo	Alto
Modo de implementación proteccionista del AD en el país importador ALTO	Bajo	1.1 Combinado o mixto	1.3 Sin excesos
	Alto	1.2 Excesos	1.4 Combinado o mixto

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, como se observa en la Tabla N° 4.6 (Cuadrante 1 explotado de la Matriz Simple), sólo un alto interés comercial de las empresas exportadoras sumado a una alta dotación de capacidad y recursos, conjugado con bajos recursos y capacidad de una autoridad proteccionista conducirían a márgenes de dumping razonables (sub cuadrante 1.3 sin excesos). El caso opuesto (1.2) conduciría a excesos, mientras que en los cuadrantes restantes no se puede predecir el resultado³¹⁴.

Por lo tanto, en este escenario hipotético, a causa de que todos los países utilizan el mecanismo del AD de un modo proteccionista, los exportadores tendrán una dificultad alta para acceder a la defensa o para que sus datos sean tratados objetivamente, por lo tanto los problemas del exceso en el AD siguen vinculados a la información. Así, podríamos replantear una hipótesis restringida: “El sistema AD funciona sin excesos sólo cuando el interés comercial de los exportadores, sus recursos disponibles para participar de la investigación y la capacidad de hacerlo eficientemente logran superar las trabas interpuestas por las autoridades para acceder a una defensa efectiva en este instrumento”³¹⁵.

314 Cabe señalar que mantenemos las relaciones fundamentales de la matriz original o ampliada para determinar los resultados de las interacciones de diversos tipos de actores, tal como se expuso en 3.4.2.1.

315 Dado que en este ejercicio consideramos que todas las autoridades utilizan el AD en forma de protección, las trabas aludidas serían “propias del instrumento”.

Recordemos que a partir la matriz simple y el testeo de nuestra hipótesis obtuvimos tres conclusiones que nos serán útiles en el presente análisis. En primer lugar, las medidas antidumping aplicadas tenderán a ser por lo general excesivas en los casos en que el interés del exportador sea insuficiente como para ejercer una defensa ante una investigación (cuadrantes 3 y 4). En estos casos, como ya hemos señalado, más allá de la motivación proteccionista o aperturista que presente el país importador en su utilización del AD, la mejor información disponible será la presentada por el productor del país importador, que al ser inherentemente parcial conducirá a excesos en el nivel de la medida (mayores o menores según cuál sea la conducta del país importador). Por lo tanto sería esperable de la evidencia empírica, que los casos en los que se verifique una mayor proporción de medidas excesivas sean aquellos en los que el exportador no hubiera ejercido su defensa, lo cual se corroboró con los test sobre DIMI.

En segundo lugar, la menor proporción de medidas irrazonables debería encontrarse en los casos en que simultáneamente la empresa exportadora tenga un alto interés comercial que la lleve a ejercer una defensa activa, y al mismo tiempo el país importador no manifieste motivaciones proteccionistas en sus aplicaciones AD (cuadrante 2). Esto fue verificado con los test sobre DEMR.

Y en tercer lugar, en los casos en que el interés del exportador sea alto y por ende pretenda ejercer su defensa, pero a su vez el país importador utilice el instrumento en forma proteccionista (cuadrante 1), el resultado será ambiguo y la efectividad de esta defensa dependerá principalmente de los recursos y capacidades disponibles para una y otra parte. Por lo tanto, dado el resultado hipotético combinado o mixto de este cuadrante, lo esperable de los datos empíricos es que la proporción de medidas irrazonables se ubique por lo general en un porcentaje intermedio entre los otros dos casos señalados previamente.

Como una aproximación al uso proteccionista, seleccionaremos las investigaciones para cada uno de los países del Núcleo 11 realizadas en sectores en las que estos carecen de ventajas comparativas reve-

ladas (Ver Anexo punto 3 –Cuadros A 3.1 a .34). De este modo analizaremos si al estar en presencia de desventajas comparativas (que llevaría a los gobiernos hacia la protección de esos sectores), se modifican los indicadores encontrados respecto al uso general del AD por cada país.

A nivel empírico, si combinamos los indicadores de excesos en las medidas aplicadas construidos en esta Sección 4 con los indicadores de utilización del antidumping sesgada hacia los sectores que cuentan con desventajas comparativas reveladas (como *proxy* de un patrón de utilización motivado en la protección de sectores con debilidades competitivas) tendremos una primera lectura del problema.

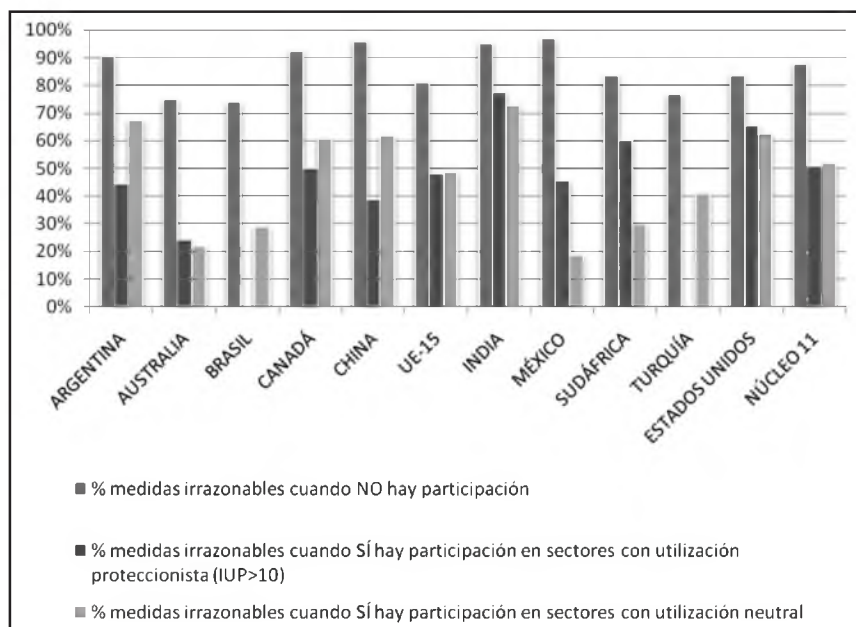
El Gráfico N° 4.6 parece corroborar estos resultados esperados para el Núcleo de 11 Usuarios. Separando las medidas aplicadas por cada país en dos grupos de sectores –aquéllos con utilización marcadamente proteccionista ($IUP > 10$; ver sección 3 del Anexo A) y los demás– distinguimos la proporción de medidas irrazonables de los diferentes cuadrantes de la Tabla N° 4.2.

De esta forma, la proporción de excesos en las medidas aplicadas en cada caso debería quedar ordenada en forma decreciente de la siguiente manera: 1°) cuando no hay participación en la defensa (cuadrantes 3 y 4); 2°) cuando sí hay una defensa activa, pero el país importador tiende a proteger esos sectores en cuestión (cuadrante 1); y 3°) cuando sí hay una defensa activa y el país importador tiene una posición aperturista en esos sectores (cuadrante 2).

A partir del Gráfico N° 4.7, esto no se verifica para el conjunto de los países del Núcleo 11, aunque sí en forma muy clara para Sudáfrica, México y, de un modo atenuado para Estados Unidos, India y Australia. Por lo tanto, considerando que el uso proteccionista se derivase exclusivamente de aplicar medidas en sectores con desventajas comparativas reveladas, no se verifica empíricamente una marcada incidencia de dicho tipo de accionar de las autoridades del país importador.

Gráfico N° 4.7

Núcleo de los 11 usuarios. Proporción de medidas antidumping aplicadas con nivel excesivo según defensa del exportador en sectores en los que el importador tiene un patrón de utilización proteccionista o aperturista. Período 1995-2008



Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank), COMTRADE y CEPAL, para la metodología de ventaja comparativa revelada.

Por otro lado, si bien existe abundante literatura (como se presentó en 2.4) que argumenta la preferencia de los países usuarios por hacer un uso proteccionista del AD, suponer que esto ocurre con todos los países usuarios relevantes, a lo largo de un período de 14 años como el que estudiamos y para todos los sectores, nos parece que resulta en un supuesto extremo, difícil de sostener. En primer lugar hay varios contra ejemplos de países que en determinados períodos han aplicado el instrumento con extrema precaución, incluso con

estándares OMC plus (México 1995 a 1997 - MIRANDA, J. 1996-, Brasil 1995 a 1999 -Kume, H. y Piani, G. 2005- y Australia en todo el periodo con una baja tasa de éxito, etc.) y adicionalmente existen otros elementos relativos al análisis económico, tanto empíricos como conceptuales, que llevan a descartar el supuesto extremo de que todas las autoridades utilizan el AD en forma proteccionista³¹⁶.

4.5.2 Argumentos que debilitan el supuesto de que todos buscan protección comercial

En el punto 3.3.2.6 se arribó a la conclusión que realizar investigaciones AD sin contar con información del exportador no permitía aplicar políticas óptimas, bien cuando se trate de un gobierno que tienda a la protección, o que busque mantener su grado de apertura. Sin embargo, a pesar que no constituyan políticas óptimas desde lo normativo, nada impide que estas prácticas se lleven a cabo, y más aún cuando excluimos del concepto de políticas óptimas las situaciones en que la protección está fuertemente influida por intereses sectoriales. Por lo tanto, discutiremos en torno a la plausibilidad del supuesto que todos los países, y en largos períodos, utilizan el AD como búsqueda de mayor protección o que tienden a viabilizar las presiones privadas con dicho objetivo.

Un punto que consideramos relevante, es si las medidas antidumping son consecuencia de la protección a sectores ineficientes, como en muchos casos indica la literatura económica. A tal fin, se realizó un análisis para los principales usuarios tendientes a conocer si aplican medidas AD en sectores en donde los países tienen o carecen de ventajas comparativas reveladas. Por otra parte, dado que las prácticas de dumping y las investigaciones no siguen un patrón homogéneo

316 En el caso de la experiencia de México, Reyes, L.E. y González, J. (2004) expone cómo tanto el análisis de daño como el de causalidad se realizó por muchos años con estándares OMC plus en México, por su parte la UE tiene en su legislación comunitaria estándares OMC plus en temas como la acumulación, el margen de daño y el interés público Davis, L. (2009).

en cuanto a su distribución sectorial, fue necesario establecer indicadores relativos para saber en cuánto cada país se aleja del patrón medio internacional en la aplicación de medidas. Así, se analizó en qué modo cada país presenta un sesgo a la utilización en determinados sectores, y si dicho desvío se explica por sectores en donde carece de ventajas comparativas. Este estudio se presenta en detalle en la sección 3 del Anexo A, en donde también se explicita la metodología utilizada. Se concluye que no existe una pauta definida a la cual se asocie la generalidad de los países, en el sentido que los sesgos sectoriales hacia la mayor utilización del AD se verifican en sectores en donde se carece de ventajas comparativas. A su vez, en los países que sí parecieran evidenciar en promedio un uso proteccionista, observamos una alta variabilidad sectorial en esta correlación entre uso intenso del AD y desventajas comparativas, por lo que incluso en esos casos es difícil determinar una motivación proteccionista clara y generalizada en su utilización.

Sin embargo, la conclusión que el AD no se aplica necesariamente en sectores con problemas de competitividad (análisis de las ventajas comparativas reveladas y los países y sectores usuarios), no nos exime con respecto a una utilización basada en *lobbies* que aun siendo competitivos son buscadores de rentas (*rent seeking*). Como fuera señalado, si el objetivo de la política comercial de un gobierno es obtener mayor protección, esto puede provenir de un Estado Benevolente o del *lobby* en la formación de su función objetivo. En relación al AD, gran parte de la literatura apunta a los *lobbies*, y se tiende a ejemplificar con determinadas industrias. En este sentido, cabe observar que para cada país que utiliza el instrumento, se han encontrado márgenes razonables e irrazonables en todos los sectores donde éstos han realizado investigaciones, lo cual no facilita la asociación de excesos en el instrumento a los sectores con mayor *lobby*.

Por otra parte, si existiese una lógica proteccionista generalizada el número de investigaciones hubiese tendido a crecer en forma permanente, como consecuencia de utilizar nuevos casos como represalias

contra las medidas aplicadas por otro miembro, y tal como se discutió en el punto 3.1.3.1, la cantidad de investigaciones tiende a seguir a nivel mundial un patrón que se correlaciona en la forma esperada con el desempeño de otras variables relativas al comercio y el nivel de actividad de los países.

Por su parte, la existencia de un número relevante de determinaciones de daño negativas, cuando este análisis tiene amplios grados de libertad debido a su carácter cualitativo, tal como se expuso en 2.5.1.2, indicaría que no se ha maximizado la potencialidad de protección que brinda este instrumento³¹⁷. En efecto, tal como se adelantara en la Sección 1.6 (Cuadro 1.3), para el Núcleo 11 la mitad de los cierres de investigaciones sin la aplicación de medidas correspondió a determinaciones negativas de daño, y sólo en cuatro de ellos esta proporción es menor a las constataciones negativas de dumping (Brasil, Australia, Sudáfrica, Canadá y México)³¹⁸ (Cuadro 4.15). Cabe señalar, que el hecho de que estos países tengan una menor proporción de cierres por inexistencia de daño no permite concluir que realizan una utilización proteccionista, puesto la tasa de éxito de tres de ellos -excluido México- es menor o igual a la media del Núcleo 11.

317 El hecho de que una figura que presenta el AAD que es: “Retraso sensible en la creación de una rama de producción nacional”, no haya sido utilizada por ningún miembro también indicaría que existe cierta prudencia en la administración del instrumento, más allá de excepciones para ciertos países y/o períodos.

318 Si bien en Turquía también en forma más leve se verifica esta relación, dado que su tasa de éxito es cercana al 90%, tienen poca relevancia los casos en los cuales existieron determinaciones negativas.

Cuadro 4.15
Desagregación de las investigaciones antidumping que finalizaron sin aplicación de medidas

Usuario	En cantidad de investigaciones				Participación en el total sin medidas			
	Sin Daño	Sin dumping	Otros motivos	Total	Sin Daño	Sin dumping	Otros motivos	Total
Argentina	42	21	2	65	65%	32%	3%	100%
Australia	33	66	29	127	26%	52%	22%	100%
Brasil	13	36	9	58	22%	62%	16%	100%
Canadá	47	8	0	56	85%	15%	0%	100%
China	15	8	9	32	46%	25%	29%	100%
Unión Europea	55	32	63	151	37%	21%	42%	100%
India	28	38	45	111	25%	34%	41%	100%
México	4	15	3	23	19%	67%	13%	100%
Sudáfrica	28	49	9	86	33%	57%	10%	100%
Turquía	7	9	0	16	45%	54%	2%	100%
EE.UU	170	16	26	211	80%	8%	12%	100%
Total general	462	281	193	936	49%	30%	21%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database
(World Bank).

Más allá de las evaluaciones realizadas, en las cuales se consideró para los principales países las desventajas comparativas en los sectores donde se aplican medidas antidumping y de ciertos indicadores como la tasa de éxito o las determinaciones negativas de daño, cabe recordar que en el Box 3.2.3.A y B se analizaron ciertas características de las burocracias que en el marco de este instrumento pueden llevar a una aplicación proclive al *statu quo* y evitar su uso proteccionista (o estratégico). (se abordaron aspectos de resguardo legal y de reputación de los funcionarios).

En consecuencia, descartar que todos los países utilicen el sistema AD con objetivos de protección comercial, y reconocer que existe una serie de matices al respecto, nos permite sostener nuestra hipótesis original y dejar de lado la “hipótesis restringida”, decisión que también se apoya en ciertos principios de epistemología. En efecto, más allá de la validez de que todos los gobiernos sean proteccionistas en el uso del AD, la prueba empírica que hemos constatado, de que cuando no hay participación de los exportadores se cometen excesos, respalda tanto la hipótesis original como la restringida. Sin embargo ésta última requiere ciertos supuestos que a nuestro criterio resultan difíciles de sostener, con lo cual desde el punto de vista epistemológico, aquella hipótesis que tenga menor cantidad de supuestos y pueda dar información relevante acerca de una mayor cantidad de situaciones del mundo empírico, será claramente preferible (Gómez, R. 2003).

Por lo tanto, de aquí en adelante continuaremos trabajando con los resultados obtenidos a partir de la hipótesis original, y pasaremos a focalizarnos en como los problemas identificados en el instrumento antidumping afectan a los PED³¹⁹.

4.6 Análisis de los resultados obtenidos en torno al impacto de los excesos sobre los PED

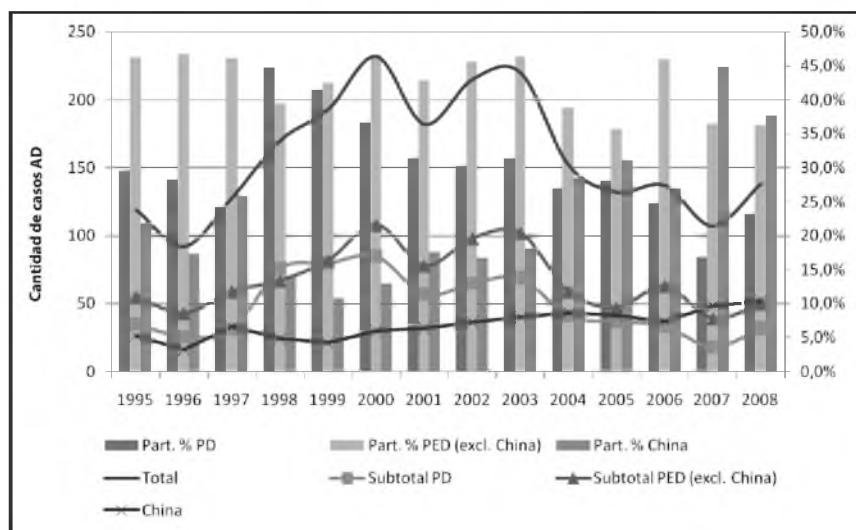
4.6.1 Intensidad relativa en que los PED son afectados por las medidas AD

Como hemos anticipado previamente, los PED han sido notoriamente los más afectados por medidas antidumping en términos de cantidades absolutas. Incluso si se excluye a China —el país que más medidas ha recibido en su contra— por las características particulares

319 En términos del modelo puro presentado esquemáticamente en la Tabla 4.2, lo indicado implica que el Cuadrante N°2 no es puramente teórico, y por lo tanto que existen países que no dificultan la posibilidad de brindar información por parte de los exportadores, y a su vez realizan un tratamiento adecuado de la misma.

de su economía, esta observación sigue resultando significativa. Entre 1995 y 2008, los PED recibieron en conjunto aproximadamente dos terceras partes de las medidas totales (43% si se excluye a China). En el Gráfico 4.8 se observa que en todo el período 1995-2008 los PED (excluido China) fueron el principal grupo receptor de medidas antidumping, recibiendo entre el 35% y 45% de todas las medidas aplicadas, siendo sólo igualados/superados en los años 1998 y 1999 por los PD, y superados en los años 2007 y 2008 por China.

Gráfico N° 4.8: Medidas anti-dumping totales, cantidad recibida por cada grupo de desarrollo y participación como afectado en el total.
Período 1995-2008



Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

Esta exposición de los PED a las medidas antidumping no se deriva sólo del patrón con el que este instrumento es utilizado por los PD, sino que también de lo propio para los mismos PED -excepto China-, que claramente, como se expone en el Cuadro N° 4.6.1 A,

han tendido a aplicarse medidas con mayor intensidad entre ellos que hacia los PD. Así, los PD aplican el 26% de sus medidas contra países similares mientras que un 46% lo hacen contra PED, y el restante 22% contra China (considerando el período 1995-2008). Por su parte, el patrón con el que aplican los PED no diverge sustancialmente, recayendo el 30% de las medidas sobre los PD, el 42% sobre los PED y un 24% sobre China.

Cuadro N° 4.16.A: Matriz de medidas AD cruzadas, por grupos de desarrollo. 1995-2008.
(Resumen del Cuadro N° A.2 anexo al final)

Afectado\Aplicador	PD	PED (excl. China)	CHINA	RESTO DEL MUNDO	TOTAL
PD	204	385	95	2	686
PED (excl. China)	365	533	39	13	950
CHINA	175	301	-	3	479
RESTO DEL MUNDO	42	57	1	2	102
TOTAL	786	1276	135	20	2217

Elaboración propia en base a OMC.

Cuadro N° 4.16.B: Participación como afectado desde cada grupo, sobre el total de medidas aplicadas por el grupo usuario.

Afectado\Aplicador	PD	PED (excl. China)	CHINA	RESTO DEL MUNDO	TOTAL
PD	26%	30%	70%	10%	31%
PED (excl. China)	46%	42%	29%	65%	43%
CHINA	22%	24%	-	15%	22%
RESTO DEL MUNDO	5%	4%	1%	10%	5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Ibid.

Esta comparación nos presentó una primera perspectiva, pero es claro que los PED constituyen una proporción muy importante de las naciones del mundo, y por lo tanto se podría considerar que es esperable que la interacción más fuerte en el uso del AD se corresponda con el grupo de países que concentra la mayoría de los miembros. Sin embargo, su participación en el comercio mundial y en el uso del antidumping es claramente diferente a la de los PD, y si bien el punto 1.6 se observaron algunas relaciones entre comercio, PBI y PBI per cápita y la aplicación de medidas antidumping (ver Gráficos N° 2.9, 2.10 y 2.11 del Anexo A), a continuación en el Cuadro N° 4.16.C se presentan los datos básicos que nos brinda una perspectiva más completa. Así, se observa que si bien los PED son más de 150 en todo el mundo (y alrededor de 140 en la OMC), sólo 60 de ellos tiene alguna participación con cierto grado de significación en el comercio, y de estos menos de la mitad han aplicado alguna medida antidumping. Por su parte, el 70% de los 10 PD han aplicado medidas antidumping, lo cual remarca cierto nivel de asimetría³²⁰.

Cuadro N° 4.16.C: Porcentaje de países usuarios del antidumping por grupo de desarrollo.
Países con participación significativa (>0,1%) en las importaciones mundiales, media 2006-2008.

Grupo	Cantidad de países con comercio significativo (>0,1% de participación en importaciones mundiales)	Cantidad de esos países con alguna medida AD aplicada en 1995-2008	% de países usuarios
PD	10	7	70%
PED (incl. China)	59	27	46%

Fuente: Elaboración propia en base a OMC, Global Antidumping Database (World Bank) y COMTRADE.

320 En el Anexo A (en el CD que acompaña al libro) también se realiza una análisis de medidas recibida por tipo de país para el universo de 94 países que aplicaron o recibieron alguna medida AD entre 1995 y 2008. La relación media es de 0,25 medidas y los PED la superan tanto cuando son usuarios como cuando son afectados, pero el enfoque puramente nominal no permite obtener conclusiones (Cuadro A 2.32)

Ante esta evidencia, surgen ciertas observaciones que merecen ser tenidas en cuenta. En primer lugar, dado que el AD es un instrumento que afecta a las exportaciones y que cada grupo de desarrollo tiene un peso distinto en las ventas externas mundiales, la cantidad de medidas que recibe cada grupo debe ser ponderada por estas diferentes participaciones a fin de evaluar adecuadamente la intensidad de afectación relativa. En este sentido, en una situación de perfecta equidad en el destino de las medidas aplicadas –digamos, una medida recibida por cada dólar exportado– cabría esperar que los PED, si tuvieran en conjunto una mayor participación en las exportaciones mundiales, fueran a su vez afectados por un mayor número de medidas³²¹. En segundo lugar, es preciso considerar las diferencias en los patrones sectoriales de las exportaciones de cada grupo. Como ya hemos señalado previamente (punto 1.6.2.3), no todos los sectores industriales son igualmente activos en materia de antidumping. Particularmente, existen dos rubros sectoriales críticos que representan la mitad de las medidas totales aplicadas: los metales comunes y los químicos. En este sentido, una pauta de exportaciones más sesgada hacia los rubros más intensivos en actividad antidumping tendrá una mayor propensión a ser afectada por medidas *vis à vis* otra de igual valor de exportaciones totales, más allá de que se trate de un país en desarrollo o desarrollado. De esta manera, el hecho de que los PED se hayan visto más afectados por medidas antidumping podría deberse a que contaran en promedio con un mayor componente de estos sectores críticos en su patrón de exportaciones que los PD³²².

321 Este ejercicio teórico no implica adherir a que debería existir una determinada cantidad de medidas AD por valor comercializado, tal como se señaló cuando se criticó la perspectiva de medir los excesos de este instrumento a partir del número de medidas, o de rankings ponderados (3.1.3.1)

322 Cabe tener en cuenta que podría existir un problema de endogeneidad: ¿los PED se habrían visto más afectados porque tienen un patrón de exportaciones sesgado hacia los sectores con actividad antidumping más intensa, o acaso dichos sectores han tenido una actividad antidumping más intensa porque tienen una mayor participación en las exportaciones de los países más afectados?. Consideramos que este problema no existe, debido a que como se explicó a lo largo de la Sección 2, estos sectores tienen particularidades intrínsecas a sus procesos productivos, modalidad de ampliación de su capacidad instalada y estructuras de mercado que los hacen propensos a la utilización de este instrumento. Por otra parte, aun cuando el comercio industrial se realizaba básicamente entre PD, estos sectores ya lideraban la aplicación de este instrumento.

En la presente sección buscaremos relativizar los datos presentados en términos absolutos en los Cuadros N° 4.16, atendiendo a las cuestiones previamente señaladas. Intentaremos probar si, aun controlando los datos por dichos aspectos, los PED se han visto más intensamente afectados que los PD por medidas antidumping durante el período analizado.

4.6.1.1 Control de la afectación de los PED por la participación en las exportaciones mundiales

A fin de relativizar las medidas recibidas por cada grupo de países y desde cada grupo usuario con los flujos de comercio industrial entre ellos, utilizaremos un indicador sencillo de desvío respecto de una situación ideal. Como fuera señalado, si en una situación de perfecta equidad cada grupo de desarrollo recibiera una misma cantidad de AD por cada dólar que exporta, entonces el porcentaje de medidas recibidas por cada grupo desde cada grupo usuario debería ser equivalente al porcentaje del valor de exportaciones que fluye desde el primero hacia el segundo. Es decir, nuestra matriz de medidas antidumping (Cuadro N° 4.16.B, reinsertado abajo como 4.17.A) debería ser idéntica a la matriz de flujos de comercio industrial (Cuadro N° 4.17.B). El Cuadro N° 4.16.C presenta los desvíos respecto de dicha situación ideal, en puntos porcentuales.

Cuadros N° 4.17: Matrices de medidas antidumping y de flujos de comercio mundial.

Cuadro N° 4.17.a: Participación como afectado desde cada grupo, sobre el total de medidas aplicadas por el grupo usuario (léase horizontalmente). (I)

Afectado\Aplicador	PD	PED (excl. China)	CHINA	RESTO DEL MUNDO	TOTAL
PD	26%	30%	70%	10%	31%
PED (excl. China)	46%	42%	29%	65%	43%
CHINA	22%	24%	-	15%	22%
RESTO DEL MUNDO	5%	4%	1%	10%	5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

Cuadro N° 4.17.b: Participación en las exportaciones hacia cada grupo y total*. (II)

Exportador\Importador	PD	PED (excl. China)	CHINA	RESTO DEL MUNDO	TOTAL
PD	64%	54%	57%	25%	51%
PED (excl. China)	14%	18%	9%	7%	12%
CHINA	14%	13%	-	5%	11%
RESTO DEL MUNDO	8%	15%	34%	64%	26%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a OMC y COMTRADE.

*Los datos de comercio en valores corrientes se presentan en la sección 2.1.9 del Anexo A
Corresponde exclusivamente a manufacturas.

**Cuadro N° 4.17.c: Desvío en la participación como afectado por medidas desde cada grupo respecto de las exportaciones que se realizan hacia ese grupo. (I-II)
En puntos porcentuales.**

Exportador	Importador	PD	PED (excl. China)	CHINA	RESTO DEL MUNDO	TOTAL
PD		-38	-24	13	-15	-20
PED (excl. China)		33	24	20	58	31
CHINA		8	10	-	10	11
RESTO DEL MUNDO		-3	-10	-34	-54	-21
TOTAL		0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia en base a OMC y COMTRADE.

Pueden existir diferencias con las operaciones algebraicas por temas de redondeo.

Los resultados expuestos permiten observar que los PED son el grupo de países más afectado por medidas antidumping en relación a su peso en las exportaciones mundiales de bienes industriales, lo que se verifica contra todo grupo importador/usuario aunque con mayor énfasis desde los PD³²³. En este caso el desvío en puntos porcentuales es de 33, puesto que este cruce explica el 46% de las medidas aplicadas por los PD, aunque los PED sólo representan el 14% e las exportaciones. Incluso se ven afectados con mayor intensidad que China, el principal destino de medidas antidumping del mundo, quien pese a recibir medidas con mayor intensidad respecto a un patrón “ideal” por su peso en las exportaciones, lo hace con un desvío inferior al que presentan el resto de los PED. Como contracara, los PD reciben sólo el 31% de las medidas totales a pesar de que representan la mitad de las exportaciones mundiales.

Este resultado indicaría que la mayor aplicación de medidas en contra de PED no se debe a factores relacionados con el volumen de comercio industrial, aunque quedan por analizar los aspectos relacionados con la *estructura* de los flujos de comercio global, a lo que nos enfocaremos a continuación.

323 Se analiza exclusivamente el comercio de manufacturas puesto que el AD prácticamente no se utiliza en el sector primario (sea extractivo o agriopecuario).

4.6.1.2 Control de las medidas AD a los PED según la estructura sectorial de las exportaciones

Como ya hemos discutido a lo largo del presente trabajo, existen ciertos rubros sectoriales que han sido históricamente más frecuentes en los conflictos antidumping. Estos son, principalmente, los metales comunes (sección HS XV) y los químicos (VI) y, en menor medida, los plásticos y caucho (VII), textiles (XI) y maquinarias (XVI).

Dado este conjunto de sectores de actividad antidumping más intensa, es de suponer que un patrón de exportaciones de un país determinado que cuente con una mayor participación de los mismos, lo volverá propenso *-ceteris paribus-* a recibir una mayor cantidad de medidas. Nos preguntamos entonces cuán sesgado tiene su patrón de exportaciones cada grupo de países en torno a los rubros sectoriales de actividad antidumping más intensa.

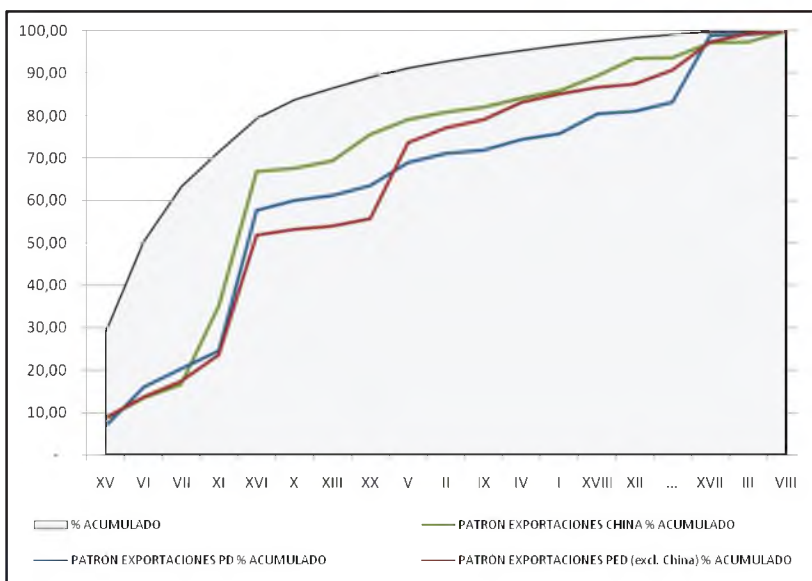
El Cuadro N° 4.18 compara el patrón sectorial global de medidas antidumping con los patrones de exportaciones de cada grupo de desarrollo, resaltando dos cortes en los dos y cinco rubros más activos, que concentran el 50% y el 80% de los casos respectivamente. El Gráfico N° 4.6.2, en tanto, expone simultáneamente la curva de participación acumulada de los distintos rubros sectoriales en las medidas antidumping totales y las curvas correspondientes a la participación acumulada de dichos rubros en las exportaciones de cada grupo. Una curva más próxima a la del patrón antidumping indicaría entonces un mayor sesgo de la pauta exportadora en torno a los sectores de actividad intensa.

Cuadro N° 4.18: Distribución sectorial de las medidas antidumping a nivel global (1995-2008) y participación de cada rubro en las exportaciones totales de cada grupo de desarrollo (promedio simple 1995-1997 y 2006-2008).

Sección Hs	Patrón Mundial Ad	Patrón Exportaciones						
		China		Pd		Ped (Excl. China)		
	%	% Acumulado	%	% Acumulado	%	% Acumulado	%	% Acumulado
XV	29,09	29,09	8,55	8,55	6,93	6,93	8,73	8,73
VI	21,24	50,34	4,94	13,49	9,00	15,93	4,92	13,65
VII	12,99	63,33	3,02	16,51	4,32	20,25	3,81	17,46
XI	8,30	71,63	18,66	35,17	4,26	24,50	6,06	23,52
XVI	7,80	79,43	31,75	66,92	33,11	57,62	28,24	51,76
X	4,42	83,85	0,73	67,65	2,47	60,09	1,39	53,15
XIII	2,71	86,56	1,68	69,33	1,04	61,13	0,90	54,05
XX	2,57	89,13	6,30	75,63	2,33	63,45	1,78	55,83
V	2,17	91,29	3,52	79,15	5,52	68,98	17,84	73,67
II	1,58	92,87	1,82	80,97	2,09	71,07	3,54	77,22
IX	1,35	94,23	1,13	82,09	0,91	71,98	1,83	79,05
IV	1,22	95,44	2,18	84,27	2,38	74,36	4,20	83,25
I	1,17	96,62	1,66	85,93	1,40	75,75	1,93	85,18
XVIII	0,99	97,61	3,42	89,35	4,64	80,39	1,51	86,69
XII	0,90	98,51	4,11	93,46	0,63	81,03	0,87	87,57
...	0,68	99,19	0,18	93,64	2,23	83,26	3,16	90,73
XVII	0,63	99,82	3,68	97,31	15,66	98,92	6,76	97,49
III	0,09	99,91	0,18	97,49	0,25	99,17	1,79	99,28
VIII	0,09	100,00	2,51	100,00	0,83	100,00	0,72	100,00
Total general	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a OMC y COMTRADE.

Gráfico N° 4.8: Porcentaje acumulado de aplicaciones globales AD (1995-2008) y exportaciones sectoriales en cada grupo de desarrollo (media 1995-1997 y 2006-2008).



Fuente: Íbid.

Analizando el cuadro y el gráfico expuestos, observamos que no se cumple que los PED tengan un patrón de exportaciones más sesgado que los PD hacia los rubros sectoriales de actividad intensa. Los PED tienen el 13,65% de sus exportaciones en metales y químicos y el 51,76% cuando se suman los plásticos, textiles y maquinarias, mientras que en los PD la participación de estos sectores en sus exportaciones alcanza el 15,93% y 57,62%, respectivamente³²⁴. En el Gráfico N° 4.8, asimismo, observamos que el patrón de exportaciones de los PD está más próximo al patrón global de medidas antidumping considerando los principales 9 rubros acumulados.

³²⁴ Un punto que no consideramos, y que podría distorsionar nuestro análisis, es que al interior de cada sector existan productos de nueva generación y otros masivos y con tecnologías maduras, siendo éstos los que estarían más expuestos al AD y en donde probablemente los PED tendrían una mayor especialización.

Esto refutaría la idea de que los PED pudieran haber sido más afectados como consecuencia de su patrón de exportaciones, y no por otras causas relacionadas con su menor grado de desarrollo relativo. Cabe recordar, que como señalamos al definir el umbral de medidas irrazonables, que éstos al contar con mayores aranceles podrían tener un mayor incentivo o facilidad a realizar dumping, pero dicha característica fue tomada en cuenta al evaluar la hipótesis que relaciona la defensa de los exportadores y los excesos del antidumping.

En el caso de China, sí parecería verificarse que su mayor participación como afectado podría tener que ver con su pauta exportadora. No obstante, respecto a la particularidad de este origen por tratarse de una *non-market economy*, puede en ciertos sectores (como ser textiles) estar presente aquí el problema de la endogeneidad. Así, China puede estar siendo el país más afectado porque tiene un patrón de exportaciones muy sesgado hacia los sectores con actividad antidumping más intensa, pero a la vez sectores (como el textil) pueden estar manifestando una actividad antidumping más intensa a causa de que China, que es el país más afectado a nivel general, es un exportador muy relevante de los mismos. Para el resto de los grupos, previamente hemos explicado el por qué se atenúa el problema de la endogeneidad.

Para analizar el impacto del patrón de exportaciones evitando los posibles problemas de la endogeneidad, construimos un *índice de intensidad de afectación*, simplemente como la razón entre la participación de un país o grupo como afectado en las medidas totales y su participación en las exportaciones totales de manufacturas. De esta manera, un índice mayor a 1 señala que el país o grupo es afectado por medidas antidumping en una proporción mayor a la que correspondería por su participación como exportador (y lo contrario si el índice fuera menor a 1). Si el índice fuera igual a 1, la intensidad con la que es afectado por el antidumping es perfectamente congruente con su participación en las exportaciones mundiales.

Hasta aquí el análisis ha avanzado poco respecto de lo señalado en la sección 4.6.1.1, pero tendremos nuevos resultados al desagregar este indicador en dos conjuntos: uno que contempla únicamente a los dos rubros sectoriales “críticos” (metales comunes y químicos) y otro que contempla únicamente a los demás rubros “no críticos”. Como señalamos anteriormente, la mayor intensidad de afectación por el antidumping podría deberse a que el patrón de exportaciones del país o grupo esté sesgado hacia los sectores de actividad más intensa. Teniendo esto en consideración, si para un país o grupo el *índice de intensidad de afectación* fuera superior a 1, tanto en los sectores críticos como en los no críticos, entonces quedaría descartada esta hipótesis.

El Cuadro N° 4.19 presenta los resultados para cada uno de los países de la muestra de los 38 miembros con actividad relevante y los agregados por grupos de desarrollo.

**Cuadro N° 4.19 (síntesis del Cuadro anexo N° A.2.2):
Intensidad de las aplicaciones contra cada grupo de
desarrollo. Desagregación según sectores críticos y no
críticos de la actividad antidumping. Período 1995-2008.**

País afectado/ exportador	% medidas AD recibidas (I)			% de las exportaciones to- tales (II)*			Intensidad de afectación (I/II)		
	Total sectores (excl. VI y XV)	VI+XV	Total	Total sectores (excl. VI y XV)	VI+XV	Total	Total sectores (excl. VI y XV)	VI+XV	Total
Australia	0,28	0,66	0,47	1,53	1,72	1,56	0,19	0,39	0,30
Canadá	0,66	0,85	0,76	5,37	4,56	5,25	0,12	0,19	0,14
Comunidad Europea	12,46	12,12	12,29	19,88	28,59	21,16	0,63	0,42	0,58
Hong Kong	0,94	0,28	0,61	4,71	1,79	4,28	0,20	0,16	0,14
Japón	3,97	6,34	5,15	9,35	8,62	9,24	0,42	0,74	0,56
Korea	9,07	5,87	7,47	3,95	3,47	3,88	2,29	1,69	1,93
Nueva Zelanda	0,28	-	0,14	0,32	0,29	0,32	0,87	-	0,45
EE.UU	6,04	5,02	5,53	14,84	14,23	14,75	0,41	0,35	0,38
Subtotal PD	33,71	31,16	32,43	59,96	63,27	60,45	0,56	0,49	0,54
Argentina	0,76	0,66	0,71	0,64	0,46	0,62	1,18	1,43	1,15
Bielorusia	0,66	0,38	0,52	0,24	0,32	0,25	2,77	1,19	2,08
Brasil	3,40	3,60	3,50	1,53	1,70	1,56	2,22	2,12	2,25
Bulgaria	0,38	0,76	0,57	0,14	0,33	0,17	2,75	2,29	3,42
Chile	1,23	0,38	0,80	0,40	1,41	0,54	3,11	0,27	1,48
China Taipei	6,42	4,92	5,67	3,00	2,45	2,92	2,14	2,01	1,94
Colombia	0,19	-	0,09	0,31	0,24	0,30	0,60	-	0,31
Republica China	0,28	1,04	0,66	0,99	1,15	1,01	0,29	0,90	0,65
Egipto	0,09	0,38	0,24	0,15	0,14	0,14	0,65	2,71	1,63
India	3,78	4,17	3,97	1,22	1,66	1,28	3,11	2,52	3,10
Indonesia	5,48	2,46	3,97	1,37	0,78	1,28	4,00	3,16	3,10
Israel	0,28	0,19	0,24	0,59	0,76	0,62	0,48	0,25	0,38
Kazakstan	0,09	1,80	0,95	0,32	0,56	0,35	0,30	3,24	2,68
Lituania	0,09	0,19	0,14	0,15	0,13	0,15	0,63	1,50	0,96
Malasia	3,12	1,70	2,41	2,23	0,94	2,04	1,40	1,82	1,18
México	1,61	1,14	1,37	3,35	1,71	3,11	0,48	0,66	0,44
Pakistán	0,47	0,09	0,28	0,33	0,05	0,29	1,42	1,84	0,98
Perú	-	-	-	0,21	0,29	0,22	-	-	-
Filipinas	0,47	0,09	0,28	0,75	0,18	0,67	0,63	0,54	0,42
Polonia	0,76	0,95	0,85	1,08	1,39	1,13	0,70	0,68	0,75
Rumania	0,57	1,80	1,18	0,33	0,46	0,35	1,74	3,89	3,42
Rusia	1,23	7,48	4,35	3,08	4,00	3,21	0,40	1,87	1,35
Singapor	1,70	1,33	1,51	3,35	2,33	3,20	0,51	0,57	0,47
Sudáfrica	0,28	3,31	1,80	0,68	1,34	0,77	0,42	2,47	2,32
Tailandia	5,67	2,27	3,97	1,73	0,80	1,59	3,28	2,83	2,50
Turquía	0,94	1,42	1,18	0,92	1,07	0,94	1,03	1,32	1,26
Ucrania	0,19	4,55	2,36	0,28	1,63	0,48	0,66	2,79	4,91
Venezuela	0,28	0,85	0,57	0,66	0,38	0,62	0,43	2,26	0,91
Vietnam	1,23	0,28	0,76	0,63	0,15	0,56	1,96	1,96	1,36
Subtotal PED	41,64	48,20	44,92	30,63	28,80	30,36	1,36	1,67	1,48
China, P.R.	24,65	20,64	22,65	9,41	7,93	9,19	2,62	2,60	2,46
Total Muestra 38	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: Elaboración propia en base a OMC y COMTRADE.

*Para elaborar el cuadro se consideró la muestra de 38 países de la OMC con actividad antidumping relevante (ver Figura 1.3Sección 1.6).

Los resultados de este análisis son concluyentes: el sesgo en las aplicaciones antidumping en contra de los PED -incluso si se excluye a China, el más perjudicado- no se explica exclusivamente por los rubros sectoriales críticos (XV y VI). La proporción en que se ven afectados los PED por el antidumping es mayor a su participación en las exportaciones (*índice de intensidad de afectación* > 1) tanto en los sectores críticos como en el resto de los sectores. En los sectores críticos, lo que observamos es que esta asimetría se acentúa, dado que presentan un índice de intensidad de afectación mayor al resto de los sectores en los PED y menor en los PD. Estos últimos, como contracara, se ven afectados menos intensamente que lo que se podría esperar por su participación en las exportaciones en general y en los rubros críticos en particular (*índice de intensidad de afectación* < 1). La excepción entre ellos es la República de Corea, que presenta índices muy superiores a 1³²⁵.

Además de China, los 10 países que más intensamente estarían siendo afectados por el antidumping según este indicador son: Ucrania, Bulgaria, Rumania, India, Indonesia, Kazakstán, Tailandia, Sudáfrica, Brasil y Belarus, en ese orden. En tanto que los países en los que el problema sí pareciera estar concentrado exclusivamente en los sectores críticos son Rusia, Lituania, Ucrania, Kazakstán y Egipto (índice de afectación mayor a 1 en los sectores críticos y menor a 1 en el resto).

Habiendo analizado la cantidad absoluta de medidas, y relativizado a las mismas tanto por las exportaciones de manufacturas de los PED como por su patrón sectorial, controladas según el sesgo de ésta a los sectores intensivos en la actividad antidumping, a continuación analizaremos en qué medida la tasa de éxito de las investigaciones contra estos países presenta diferencias respecto de la de otros grupos.

325 Cabe destacar que este es el último país en incorporarse a los PD aquí considerados, y su estrategia de desarrollo incorporó como un elemento central la exportación de manufacturas.

4.6.1.3 Afectación a los PED según tasa de sanción y tasa de éxito

Un indicador interesante de analizar a los fines del presente trabajo es la efectividad con la que las investigaciones iniciadas por antidumping resultan en medidas definitivas. Como fuera señalado, denominamos “tasa de éxito” a la proporción de las investigaciones iniciadas que devienen en medidas aplicadas y “tasa de sanción” a las investigaciones que debía enfrentar un país y que resultaron en la aplicación medidas en su contra.

Una “tasa de sanción” sistemáticamente alta podría implicar una baja capacidad de defensa, aunque también como fue señalada una mayor propensión del país a exportar con dumping. A su vez, una tasa de éxito sistemáticamente alta podría implicar que el país presente condiciones coyunturales o estructurales que lo tornen vulnerable o atractivo a exportaciones con dumping. Adicionalmente, una tasa de éxito alta debería relacionarse con una burocracia capacitada capaz de reunir las pruebas necesarias para que los casos terminen en medidas antidumping, o bien que el país esté aplicando los criterios del AAD en forma laxa, tendiendo a un uso proteccionista del instrumento. Respecto a este tema se discutió en extenso en la Sección 3, y se sistematizó en matrices con probables resultados a fin de tener una aproximación empírica al inicio de esta Sección (4), lo cual derivó en el testeo de la hipótesis.

El Cuadro N° 4.20 a continuación resume las tasas de éxito –lectura vertical– vertical (o de sanción, lectura horizontal) de las investigaciones iniciadas entre cada grupo de desarrollo.

Cuadro N° 4.20: Matriz de tasa éxito y sanción de las denuncias de AD. Período 1995-2008

Afectado\Aplicador	PD	PED (excl. China)	CHINA	TOTAL
PD	51%	63%	74%	60%
PED (excl. China)	62%	67%	75%	67%
CHINA	69%	71%	-	71%
TOTAL	60%	67%	73%	64%

Fuente: Elaboración propia en base a OMC y Global Antidumping Database (World Bank).

★ Se excluyó en la presentación del Cuadro a los países con medidas que quedaron fuera de la muestra de 38 países.

La observación más evidente es que si bien en el agregado pareciera haber una simetría en el sentido de que los PED tienen una mayor tasa de sanción pero también de éxito y lo inverso con los PD, al analizar al interior de la matriz es claro que los PED reciben una tasa de sanción más elevada tanto desde los PD como desde otros PED. Esto se verifica incluso si se excluye a China, considerada por la mayoría de las naciones como una *non market economy*, y que presenta tasas de sanción sistemáticamente más elevadas.

A partir de la Matriz completa de Tasa de Sanción y Éxito desagregada por países, Cuadro N° 2.7 del Anexo A, de los PD, el único país de la muestra que presenta una tasa de sanción superior a la media es Japón, quien a su vez casi no utiliza este instrumento. Las restantes 17 naciones que verifican dicha condición son PED y China. Por otra parte, la mayoría de los países con actividad antidumping relevante (21 de 38; el 55%) tienen una tasa de éxito superior contra los PED excl. China que contra los PD.

Los dos principales exponentes de los PD, EEUU y la UE, muestran tasas de éxito significativamente mayores contra los PED y China que contra otros países desarrollados. Lo mismo ocurre en otros países como Argentina, Israel, Pakistán, Malasia, Indonesia, Nueva Zelanda y, en menor medida, Canadá. Son llamativamente bajas las tasas de éxito de Nueva Zelanda y Australia. China, India y Brasil, en tanto, tienen poca asimetría respecto de su tasa de éxito según grupos de desarrollo de las naciones analizadas.

Turquía, que como fuera señalado presenta la mayor tasa de éxito, en gran medida esta se basa en una efectividad del 100% contra China, que representa cerca del 40% de sus medidas aplicadas. La mayoría de los países muestran mayores tasas de éxito en las investigaciones contra China que hacia el resto de los países (ver Gráfico N° A 2.7).

En cuanto a las tasas de sanción, entre los países con porcentaje mayor a la mediana se encuentran China, Japón y todo el resto son PED, entre los que se encuentran Brasil y México. Por debajo de la mediana, en tanto, se encuentran todos los PD (salvo Japón mencionado previamente), Argentina y Chile (los dos países de mayor PBI per cápita de América Latina), algunos “tigres y dragones asiáticos” (Malasia, Taiwán y Tailandia), Turquía, India e Indonesia.

4.6.2. Intensidad relativa en la magnitud de las medidas AD que reciben los PED

4.6.2.1 Intensidad relativa en que los PED son afectados por medidas irrazonables

Ahora pasaremos a analizar a partir de las categorías expuestas en la hipótesis, relacionada a efectividad de la defensa y nivel de razonabilidad de las medidas, en qué proporción los excesos afectan en forma diferenciada a los PED y a los PD.

En primer lugar el cuadro siguiente presenta las categorías referidas a la existencia o no de abuso y participación en la investigación desagregadas por PED y PD, según apliquen o sean afectados por las medidas.

Cuadro 4.21

País Usuario	Categoría	Exportador							
		Cantidad de casos				Participación			
		PD	PED	China	Total	PD	PED	China	Total
PD	DEMR	82	97	44	223	40%	35%	29%	35%
	SDMI	53	82	27	162	26%	29%	18%	25%
	SDMR	8	22	1	31	4%	8%	1%	5%
	DIMI	64	78	82	224	31%	28%	53%	35%
	Sub-total analizado	207	279	154	640	100%	100%	100%	100%
PED	DEMR	113	87	20	220	31%	26%	11%	25%
	SDMI	144	135	105	384	39%	41%	58%	44%
	SDMR	24	25	3	52	7%	8%	2%	6%
	DIMI	84	82	53	219	23%	25%	29%	25%
	Sub-total analizado	365	329	181	875	100%	100%	100%	100%
China	DEMR	46	13	-	59	43%	50%	-	45%
	SDMI	21	2	-	23	20%	8%	-	17%
	SDMR	-	1	-	1	0%	4%	-	1%
	DIMI	39	10	-	49	37%	38%	-	37%
	Sub-total analizado	106	26	-	132	100%	100%	-	100%
Total	DEMR	241	197	64	502	36%	31%	19%	30%
	SDMI	218	219	132	569	32%	35%	39%	35%
	SDMR	32	48	4	84	5%	8%	1%	5%
	DIMI	187	170	135	492	28%	27%	40%	30%
	Sub-total analizado	678	634	335	1,647	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a OMC y Global Antidumping Database (World Bank).

Ahora bien, al igual que al analizar país por país, al considerar a las naciones en forma agregada por grado de desarrollo, se observa que se cumple claramente el alto grado de medidas irrazonables cuando no hay participación de la firma exportadora (Cuadro N° 22).

Aunque en términos relativos, al analizar las medidas impuestas contra firmas exportadoras de PED cuando ellas no participan, estas

no se verían más perjudicadas, ya que independientemente del país que las aplique, tienen una proporción de medidas irrazonables alta (79% y 84%), pero algo inferior a la que se observa para PD y China. Cabe recordar que dado que los PED en promedio tienen mayores aranceles, cuando son afectados por medidas irrazonables, estas tenderán a ser mayores que las aplicadas a firmas de PD (una medida antidumping del 10% aplicada contra un PD, podría ser irrazonable considerando una empresa radicada en un PD, mientras que sería razonable para una firma exportadora de un PED). Por esto, según la localización de la firma exportadora, una misma medida podría ser irrazonable para un PD, y razonable para un PED.

Cuadro 4.22 Participación de las medidas irrazonables en el total de medidas (sin defensa y con defensa)

Razonabilidad	Exportador		PD	PED	China	Total
	Usuario					
Irrazonabilidad sin defensa SDMI/ (SDMI+SDMR)	PD		87%	79%	96%	84%
	PED		86%	84%	97%	88%
	China		100%	67%	-	96%
Irrazonabilidad con defensa DIMI/ (DIMI+DEMR)	PD		56%	55%	35%	50%
	PED		57%	51%	27%	50%
	China		54%	57%	-	55%

Fuente: Elaboración propia en base a OMC y Global Antidumping Database (World Bank).

De la Tabla anterior también se desprende que en general los PED aplican una mayor proporción de medidas irrazonables que los PD (88% vs 84%, 4 puntos porcentuales –p.p.–). Sin embargo, este diferencial se explica principalmente por las medidas que los PED le aplican a firmas de PED.

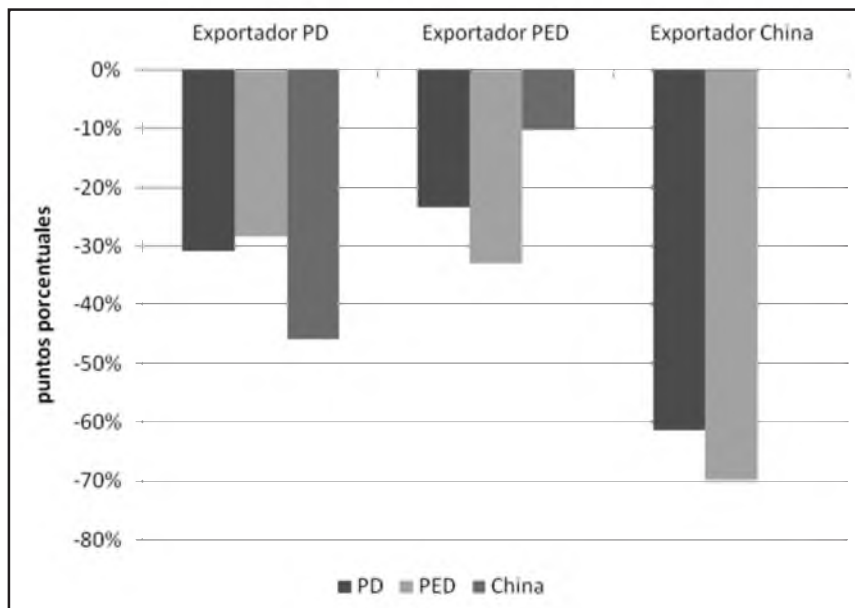
Esto se observa al analizar el diferencial entre la irrazonabilidad cuando aplican los PD y PED contra PED o PD. Mientras que cuando las firmas exportadoras pertenecen a PD o China, la irrazonabilidad de las medidas apenas difiere en un punto porcentual en el caso en que sean los PED quienes realizan la investigación (*vis a*

vis cuando las medidas son aplicadas por PD). A su vez, cuando las firmas exportadoras son de PED, la irrazonabilidad se incrementa en 5 p.p. entre aquellas medidas aplicadas por los PD y las aplicadas por los PED (84% vs. 79%). Por lo tanto, en términos relativos, las firmas exportadoras de los PED tienen una mayor probabilidad de recibir medidas irrazonables cuando el importador (usuario del AD) es un PED que cuando es un PD.

En cuanto al indicador de irrazonabilidad con defensa de los exportadores (DIMI), es importante tener en cuenta que las investigaciones que involucran a PED y PD (en sus cuatro combinaciones) todas arrojan indicadores entre el 51% y 57%, correspondiendo el menor valor a los casos en que los PED son usuarios y afectados. Dada la relativamente baja diferencia en este indicador, no parece que se puedan extraer conclusiones, más allá que cuando las empresas exportadoras participan, independientemente del tipo de la nación en que se localizan y que país realiza la investigación, sus chances de obtener medidas razonables se encuentran entre un 50% y un 40%.

Esto podría ser un *proxy* sobre la idea de que ,aunque la defensa del exportador no garantiza la razonabilidad de la medida, de todos modos hay un incentivo a participar en la investigación al disminuir la probabilidad de que se apliquen medidas irrazonables. Sin embargo, el diferencial logrado entre una situación de no participación y de participación suele ser relativamente bajo cuando las firmas exportadoras son de PED, teniendo el menor incentivo a participar de la investigación.

Gráfico N° 4.9: Disminución de la irrazonabilidad cuando hay participación de la firma exportadora DIMI/(DIMI+DEMIR) - (SDMI+SDMR)



Fuente: Elaboración propia en base a OMC y Global Antidumping Database (World Bank).

Llama la atención que el mayor incentivo a participar lo obtienen las empresas chinas, que al hacerlo ven reducida la irrazonabilidad entre 62 y 70 puntos porcentuales (cuando los PD son usuarios, la irrazonabilidad sin participación es del 96%, mientras que cuando participan, la misma baja a 35%, mientras que cuando los PED son los usuarios, la irrazonabilidad pasa de 97 a 27%). Este resultado es atípico en la medida que las empresas exportadoras de China son las que tienen menos posibilidad de ejercer la defensa, puesto que la mayoría de las naciones la consideran *non market economy*, y por lo tanto su valor normal se obtienen de otro país. Ahora bien, como se detalló en 2.5.1.3, en dichas situaciones los importadores tienen la posibilidad de mejorar la información de valor normal presentada en la solicitud por los productores. En este sentido, en la medida que para los primeros esta fuente de abastecimiento puede representar

importantes beneficios, tendrán el incentivo a recabar información de valor normal en terceros mercados y presentarla a las autoridades. Adicionalmente, algunos países si bien no reconocen a los exportadores chinos los valores normales en su territorio, sí consideran el precio de exportación para realizar cálculos de dumping por cada empresa.

En el otro extremo, las empresas radicadas en los PED reducen la irrazonabilidad en 10 pp cuando es China quien aplica la medida (mientras los PD reducen la irrazonabilidad en 46 pp), y en 23 pp cuando son los PD. Por último, cuando las empresas de PD exportan tanto a PD como a PED, y cuando las firmas de PED exportan a PED, la reducción de la irrazonabilidad ronda los 30 pp. Sólo en los casos que las empresas de PED exportan a otros PED, obtienen un incentivo relativamente mayor a participar, aunque no de manera significativa (los PED incrementan su incentivo a participar en 33 pp, mientras los PD lo hacen en 28 pp).

Del análisis precedente surge, por un lado, que las firmas de PED suelen ser relativamente más castigadas por investigaciones iniciadas por PED, y por otro lado suelen tener menores incentivos a participar, ya que estas firmas son, en términos relativos, las que menos disminuyen la probabilidad de mejorar considerablemente la medida como consecuencia de su participación en la investigación³²⁶.

4.6.2.2 Empeoramiento relativo de los PED en el acceso al mercado por las medidas AD

En el presente apartado se analiza el empeoramiento en las condiciones de acceso al mercado resultante de la aplicación de medidas antidumping. A tal fin se calculó la cantidad de veces que se incrementa el arancel del importador (usuario) como consecuencia de la imposición de medidas, y a este indicador se lo denomina “Incremento Relativo de la Barrera Comercial” (IRBC). Este cálculo surge

326 Salvo el caso mencionado precedentemente de las firmas de PD que exportan a PED, que reciben un incentivo relativamente similar a participar que exportadores de PED.

del cociente entre el margen de dumping y el arancel del importador (para aquellos casos en los que el arancel era 0, el incremento se considera equivalente al margen). A tal fin, para los países del Núcleo 11 fueron consideradas tanto las investigaciones que finalizaron con y sin medidas, excluyendo los casos NI³²⁷, así como aquellos que no tuvieron imposición de medidas, y sus resultados se presenta en el Cuadro N°4.23.

Tabla N° 4.23: Incremento relativo de la barrera comercial (IRBC) de los principales usuarios

Importador (usuario)	Cantidad de casos considerados (1)	Arancel Importador	Promedio de la medida	IRBC
Argentina	135	15.26	179.12	11.74
Australia	36	5.10	33.30	6.53
Brasil	66	11.57	44.33	3.83
Canadá	62	1.18	56.26	47.68
China	126	6.36	41.47	6.52
Unión Europea	223	4.51	29.30	6.50
India	304	8.23	78.75	9.57
México	46	9.43	47.94	5.08
Sudáfrica	76	9.29	35.40	3.81
Turquía	79	5.16	50.81	9.85
EE.UU	218	1.54	60.76	39.45
Total Núcleo 11	1,371	6.76	65.43	9.68

Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

(1) Se excluyeron los casos NI, sin aplicación de medidas y aquellos casos que sin pertenecer a estos grupos, no pudo ser identificada la sub-partida correspondiente (28 casos).

En promedio, las medidas incrementan las barreras de acceso al mercado 10 veces. Aquí se debe tener en cuenta que el incremento de la barrera comercial depende tanto del arancel del país importador como de la medida aplicada, ya que el IRBC mide la cantidad

327 Como se mencionó anteriormente, los casos no identificados corresponden tanto a medidas con determinaciones de dumping y daño positivas, pero sin un margen *ad-valorem* (331 casos), y a casos en los que no se pudo identificar el arancel del miembro exportado (54 casos).

de veces en que los países incrementan su tipo arancelario mediante el uso de medidas AD.

Mientras los países que aplican mayores medidas en términos absolutos son Argentina (179%) y en menor medida India (79%), ambos países con AD superiores a la media; al considerar el incremento de la barrera comercial se destacan Canadá, Estados Unidos, y con incrementos en torno a la media, Argentina, Turquía e India. Esto se debe principalmente al promedio arancelario de cada país. Aquí se debe tener en cuenta que los dos países con mayor incremento (Canadá y Estados Unidos) tienen en promedio aranceles muy bajos³²⁸. Otro ejemplo que vale la pena resaltar, son los casos de China y la UE. Ambos tienen un IRBC en torno al 6,5, pese a que las medidas aplicadas por China son muy superiores a las aplicadas por la UE (41,47, y 29,30 respectivamente). Esto se debe a que así como las medidas aplicadas por China son 1,41 veces superiores a las aplicadas por la UE, sus aranceles son también 1,41 veces superiores.

En la siguiente Tabla, se desagrega el IRBC según el grado de desarrollo del país usuario del AD y las Secciones del Sistema Armonizado de Nomenclatura (SA). De la misma surge que el IRBC de los PD, en tanto usuarios del AD, es prácticamente dos veces que el de los PED. Esto se debe a que mientras el arancel medio de los PED es poco más de tres veces superior a la media de los PD, las medidas aplicadas por aquellos son en promedio poco menos de dos veces las aplicadas por los PD.

Por otro lado, las Secciones del SA que mayor IRBC tienen son la Sección XX, VIII, XVIII, XV, XVI y V. En el caso de la Sección XX (manufacturas diversas), ambos grupos de países presentan importantes incrementos de dicha barrera. Por su parte, el incremento en la Sección VIII, sólo se explica por un aumento de parte de los PD,

328 Los aranceles corresponden a los productos que tuvieron medidas, y son los aplicados en condiciones NMF; lo cual podría subestimar el impacto de la medida antidumping en los casos que existan preferencias arancelarias, tanto sean por Acuerdos Regionales o por rebajas unilaterales como el SGP.

ya que los PED no registraron determinaciones positivas en dicha Sección, situación que se verifica de manera inversa para la Sección XVIII, donde fueron los PD quienes no registraron medidas. El IRBC de la Sección XV se explica fundamentalmente por el correspondiente a los PD.

Otros incrementos importantes que se observan, son en la Sección I de los PD, aunque debido a la baja medida AD de los PED, en el total de los países, se mantiene en niveles por debajo de la media. Mientras que el mayor IRBC de los PD se observa en la Sección V, debido fundamentalmente a los PD que pese a haber determinado medidas similares a las de los PED, sus aranceles fueron 0 (mientras que los de los PED fueron 8,29).

Cuadro N° 4.24: IRBC por sección y grado de desarrollo de los principales usuarios

Sección	PD				FED				China				Cantidad de casos (1)	Arancel	Media de la medida	IRBC
	Cantidad de casos (1)	Arancel	Media de la medida	IRBC	Cantidad de casos (1)	Arancel	Media de la medida	IRBC	Cantidad de casos (1)	Arancel	Media de la medida	IRBC				
I. Animales vivos y productos...	14	1.67	34.46	20.68	4	14.50	10.01	0.69	-	-	-	-	18	4.52	29.03	6.42
II. Productos del reino vegetal	5	6.43	33.88	5.27	2	20	21.84	1.09	1	15	26.33	1.76	8	10.89	29.93	2.75
III. Grasas y aceites animales o vegetales	-	-	-	-	1	11.67	62.45	5.35	-	-	-	-	1	11.67	62.45	5.35
IV. Productos de las industrias alimentarias...	18	3.33	59.18	17.79	7	27.71	81.19	2.93	-	-	-	-	25	10.15	65.34	6.43
V. Productos minerales	3	-	63.24	68.24	7	5.29	67.60	8.16	-	-	-	-	10	5.80	67.79	11.68
VI. Productos de las industrias químicas	80	4.30	52.79	12.28	177	7.52	70.66	9.40	80	6.60	43.70	6.62	337	5.54	60.02	9.18
VII. Máquinas y sus manufacturas; caucho y sus manufacturas	48	4.45	31.48	7.07	130	5.88	55.10	6.20	20	6.80	42.18	6.20	198	7.60	48.07	6.33
VIII. Piedras, cuarcas, pánatol y manufacturas	2	2.75	67.20	24.44	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2.75	67.20	24.44
IX. Madera, carbón vegetal y manufacturas	11	5.14	10.76	2.09	6	9.03	100.25	11.10	-	-	-	-	17	6.51	42.34	5.50
X. Pastos de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas...	14	1.80	59.72	33.24	22	9.27	41.66	4.49	11	3.59	39.49	10.16	47	5.72	45.83	8.02
XI. Materias textiles y sus manufacturas	30	7.27	23.39	3.22	87	10.56	67.31	5.37	6	5	39.14	7.83	123	9.49	55.22	5.82
XII. Carbón, coque y derivados...	8	15.05	33.43	2.22	1	10	93.60	9.86	-	-	-	-	9	14.49	40.67	2.81
XIII. Manufacturas de piedra, yeso fraguado, cemento...	4	1.57	30.17	19.26	25	11.19	85.29	7.62	-	-	-	-	29	9.86	77.69	7.88
XIV. Metales comunes y manufacturas de estos metales	250	1.32	46.79	35.55	120	10.08	89.97	8.93	8	6.63	27.82	4.20	378	4.21	60.09	14.27
XV. Máquinas y aparatos; material eléctrico y sus partes...	36	2.60	56.92	21.86	79	9.71	104.09	10.72	-	-	-	-	115	7.49	89.32	11.93
XVI. Material de transporte	7	6.66	32.34	4.86	9	28.89	247.34	3.56	-	-	-	-	16	19.16	153.28	8
XVII. Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía...	-	-	-	-	15	8.58	146.26	17.05	-	-	-	-	15	8.58	146.26	17.05
XX. Mercaderías y productos diversos	9	2.66	75.42	23.40	14	13.84	435	31.42	-	-	-	-	23	9.47	294.30	31.09
TOTAL	539	2.96	45.43	15.32	706	9.73	84.97	8.73	126	6.36	41.47	6.52	1,371	6.76	65.43	9.67

Fuente: Elaboración propia en base a OMC y Global Antidumping Database (World Bank).

4.6.2.3 El antidumping como una erosión del derecho a la protección comercial de los PED.

Más allá que los fundamentos para la protección comercial pueden derivarse de una serie de vertientes (económicas, políticas, etc.), en la práctica su consecuencia es que se permite a los productores de los que aplican aranceles (u otras barreras) países vender sus productos en un determinado porcentaje por sobre el precio internacional. En los PED en particular, esta protección puede estar cubriendo los mayores costos nacionales, que pueden derivarse de una industria naciente, de distorsiones domésticas, de aceptar un nivel de ineficiencia por motivos de ocupación de mano de obra, o a causa de estructuras productivas desequilibradas (Diamand, M. 1972) u otras razones, sin descartar los motivos de búsqueda rentas de ciertos sectores productivos. A fin de mantener el actual nivel de protección arancelaria, en un modo más o menos directo, los PED han pagado un costo en la negociación internacional³²⁹.

Sin embargo, este derecho adquirido a la protección comercial que es reconocido en forma plena frente las importaciones, estaría en cierto modo menoscabado cuando éstos países exportan³³⁰. En efecto, cuando realizan ventas externas a los precios establecidos por el mercado internacional y al mismo tiempo utilizan la protección comercial ya negociada en las ventas al mercado interno, las empresas radicadas en los PED corren el riesgo de ser sancionadas por medidas AD en la misma proporción del derecho arancelario que los países han negociado³³¹.

329 En cierto modo mantener este nivel de protección ha implicado que en el contexto de la Ronda Uruguay hayan debido aceptar los Acuerdos de Servicios o Propiedad Intelectual, incluso a pesar que los aranceles aplicados sean menores que el nivel consolidado. Los países que no fueron signatarios originarios del GATT han debido realizar concesiones específicas en términos de aranceles para obtener el apoyo necesario para su ingreso al sistema multi-lateral, dado que debe ser aprobado por 2/3 partes de los miembros.

330 La relevancia de exportaciones manufactureras ha sido considerada clave para el desarrollo de los PED, siendo reconocido en forma teórica desde los primeros escritos de Prebisch, R. (1950), e implementado por Corea del Sur entre los años 70' y 80', Westphal, L. (1992)

331 Estamos suponiendo el escenario más optimista en el sentido que se han podido defender, que su información ha sido considerada y se aplicaron derechos "razonables" tal como fueron definidos en este trabajo.

En este sentido habría una erosión del “derecho a la protección comercial”, puesto que una empresa no puede aprovechar la protección que le brinda el Estado y al mismo tiempo exportar a las condiciones que impone mercado internacional, sin el riesgo de ser sancionado con medidas AD. A fin de minimizar dicho riesgo debería evitar la discriminación de precios, lo que en la práctica sería renunciar a obtener los beneficios de la protección comercial en el mercado interno. En función que tanto la aplicación de aranceles como la aplicación de medidas antidumping son facultades reconocidas en el sistemas GATT-OMC, estamos frente a una colisión de derechos.

Ahora bien, en cualquier área temática podemos encontrarnos ante el dilema en que dos principios colisionen, y en ese caso deben introducirse otras consideraciones a los fines de resolver cuál debe prevalecer³³². Dado que el SMC está organizado a partir de un conjunto de obligaciones (compromisos) y derechos (facultades), la posibilidad de aplicar medidas antidumping en forma independiente del nivel de protección del país exportador en cierto modo refleja una jerarquía. Así, la sanción contra la discriminación de precios de las firmas exportadoras cuando sus ventas ocasionan daño al país importador es claramente el derecho considerado más relevante³³³.

Una forma de igualar la legitimidad del arancel frente a importaciones y a exportaciones, sería estipular en el AAD que toda discriminación de precios que sea menor al arancel NMF (aplicado) no debería ser sancionada, puesto que de hacerlo, esa medida antidumping estaría erosionando el derecho a la protección comercial por la cual

332 En la arena económica los dilemas entre equidad y eficiencia son bien conocidos y muchas veces plantean discusiones en la cual su resolución solo es posible acudiendo a un sistema de valores, o preferencias políticas, que están por afuera de la economía (Gómez, R. 2003).

333 Cabe señalar que en función que el AAD no incluye ningún fundamento o explicación por el cual ésta disciplina está contemplada en el SMC, según se suponga una u otras de las posibles justificaciones, podría arribarse a una diferente jerarquía entre los derechos que colisionan. Incluso desde el análisis económico tradicional se discutió con detalle en los puntos 2.2.5 y 2.3.2 las diferentes implicancias sobre el AD en función a que los precios de las exportaciones se encuentren alineados o por debajo del precio internacional.

los PED han pagado un costo en sus negociaciones³³⁴. Por lo tanto, considerando esta propuesta de reforma, a los PED debería aplicarse solo las medidas antidumping cuando estas excedan a sus aranceles nacionales, puesto que hasta dicho nivel estarían haciendo uso de un derecho que ha sido negociado³³⁵.

Si bien en teoría esta propuesta tiene cierta lógica y coherencia, podría dejar con cierta indefensión a los países importadores cuando estos son afectados por exportaciones provenientes de países con un alto arancel, dado que podrán practicar un margen de dumping equivalente a su nivel de protección sin ser sancionados³³⁶. Incluso podría ser un incentivo para que los países, en aquellos sectores en donde exportan, eleven sus aranceles al nivel consolidado de forma de minimizar el riesgo de ser sancionados con medidas AD³³⁷. En un mundo en el cual la proliferación de Acuerdos Regionales ha pasado a ser la regla, la posibilidad antedicha de elevar la protección arancelaria no parecería ser un resultado posible de la propuesta de modificación en el AAD.

334 Esta propuesta no modificaría la actual normativa respecto a que existe un *mínimis* del 3% de dumping por debajo del cual no se aplican medidas, por lo cual la reforma propuesta tendrá excepciones para discriminaciones de precios menores al 3% cuando se trata de países que forman parte de un Acuerdo Regional.

335 En la práctica sería como establecer un *mínimis* variable para el cálculo del dumping, reemplazando al actual que es del 3% para todos los países. El valor actual de alguna manera es consistente con el aprovechamiento de la protección en el sector manufacturero por parte de los PD, cuyos aranceles se encuentran en torno a dicho nivel.

336 Sancionar sólo la discriminación de precios cuando esta es mayor al arancel del país exportador, siempre que no exista agua en la tarifa, implicará que las medidas antidumping se aplicarán cuando las exportaciones se realicen por debajo del precio internacional. El nivel de la discriminación sería la suma del derecho arancelario del país exportador más la proporción en que el precio de exportación sea inferior al internacional. Una fórmula similar, con un determinado coeficiente de precios de exportación respecto al precio internacional fue al utilizado para el umbral que diferenció medidas razonables e irrazonables.

337 Los efectos a nivel doméstico de elevar un arancel probablemente serán mucho más relevantes que el hecho de minimizar las sanciones por dumping, por lo cual la citada respuesta sería improbable. Un caso en el cual podría ser razonable es si por condiciones de competencia interna o por alguna regulación de los precios domésticos, el incremento del arancel no tuviese efectos reales y por lo tanto solo operaría como un “seguro” para que las empresas no sean sancionadas al realizar dumping hasta un cierto nivel -aquel al cual se elevó el arancel-.

Por último, para los países que tienden a realizar múltiples Acuerdos Regionales con socios comerciales relevantes, generalmente bajo el formato de TLC, el arancel deja de cumplir un rol estrictamente de protección. En otras palabras, ya no indicarán el nivel en el cual los precios domésticos exceden al precio internacional, y serán básicamente una forma de aumentar los costos de exclusión y discriminación para una mejor negociación bilateral con potenciales socios³³⁸. Por lo tanto, para los países que se encuentran formando Acuerdos de libre comercio, la discusión planteada respecto a la colisión de “derechos” entre el ejercicio de la protección arancelaria y el AD tiende a carecer de sentido.

Un problema que podría aparecer respecto al tema planteado es cuando las investigaciones incluyen a PED como usuarios y afectados, y sobre todo cuando el país de mayor desarrollo relativo posee aranceles más elevados -en el producto en cuestión- respecto del otro país. En este caso, se deberían realizar ajustes a la propuesta a fin de evitar una solución que podría resultar un contrasentido.

Ahora bien, muchos de los PED son usuarios recientes de este instrumento -por lo que podrá esperarse que intensifiquen su actividad-, y otro grupo importante de estos países podría considerar que al ser afectado esporádicamente por este instrumento, el AD no constituye un problema. Por este motivo, a continuación intentaremos realizar una evaluación del potencial efecto negativo que podría tener este instrumento sobre la mayoría de estos países. Esta misma preocupación es compartida por Barral, W. (2006), al señalar: “Existe una percepción limitada con relación al enorme impacto que las medidas antidumping pueden tener sobre las exportaciones, sobre todo, cuando son usadas por un país importador de importancia.”

338 Excepto en aquellos bienes en que los países no socios son los principales abastecedores o competidores.

4.6.3 PED potencialmente afectados por AD en función de su pauta exportadora

En la sección 1.6 hemos analizado la evolución del antidumping y de los actores involucrados desde un punto de vista descriptivo y en retrospectiva. Distinguimos ciertos países que se han visto concretamente afectados por el uso del instrumento. En la sección 4.6.1, luego, analizamos la intensidad relativa en que los PED se han visto afectados por el antidumping, concluyendo que, aún cuando se lo relativice por volumen de comercio y por su patrón de exportaciones, éstos han sido claramente los más perjudicados.

En esta sección, indagaremos acerca de qué países en desarrollo pueden verse *potencialmente* afectados por el antidumping, más allá de si ya hubieran sido o no concretamente afectados por el instrumento, a juzgar por su patrón de exportaciones actual. Como criterio general para estimar este riesgo analizaremos en qué medida los sectores de mayor interés estratégico para los distintos países –considerando su participación en la canasta de exportaciones, dinamismo, etc.– son a su vez aquéllos en que los conflictos antidumping se presentan de manera más intensa.

En primer término, nos concentraremos en la relevancia de estos sectores sobre el comercio general de bienes para los distintos países, lo que nos dará un indicio del interés en ellos desde el punto de vista de la balanza comercial. Y, en segundo término, nos enfocaremos en particular sobre la estructura industrial. De esta manera, habremos complementado el análisis teniendo en cuenta el interés estratégico que pudieran tener los distintos países sobre ciertos sectores industriales, aún cuando sus exportaciones se vieran actualmente concentradas en torno a bienes primarios, de origen agrícola o petrolero, y cuyos mercados pudieran verse en riesgo por la proliferación de medidas antidumping.

Intentaremos siempre ser “conservadores” en los criterios que utilizaremos en el análisis, de manera de que la cantidad de países poten-

cialmente afectados quede preferentemente subestimada antes que sobreestimada. En cuanto a la exposición, a fin de hacerla más clara y no sobrecargarla de cuadros, explicaremos aquí el desarrollo del análisis y los principales resultados hallados, haciendo referencia continuamente a los cuadros estadísticos presentados en la Sección 2.3 del Anexo A (que se encuentra en el CD).

La lista de los 68 países en desarrollo -excl. China- con los que trabajaremos está disponible en el Cuadro anexo N° A.2.3.1. Para simplificar el análisis, hemos descartado los países muy pequeños que representan cada uno menos del 0,10% de las exportaciones totales de los PED y en conjunto sólo el 2% de las mismas.

Lo primero que necesitamos hacer es tomar alguna medida de referencia cuantificable y lo menos arbitraria posible acerca de cuándo un país podría considerarse perjudicado por el antidumping. Para ello recurrimos a un grupo de países miembros de la OMC que ha manifestado su insatisfacción con el Acuerdo Antidumping vigente desde 1995: el *Grupo de Amigos del Antidumping*.

Este grupo de países, conformado al iniciarse las negociaciones de la Ronda de Doha (2001), formó una coalición para proponer modificaciones a ciertas reglas relativas al antidumping. Si bien dejaremos para más adelante (sección 5.1.3.1) el análisis de las características de este grupo, podemos considerar desde ya que su descontento con el Acuerdo Antidumping vigente revela que estos mismos países se consideran perjudicados por el funcionamiento actual de este instrumento.

El Cuadro N° 4.25 está la lista de los países pertenecientes al Grupo de Amigos del Antidumping. Se separan, por un lado, tres países del Grupo que no han tenido una actividad antidumping relevante en el período, por lo que su oposición podría deberse a que, puesto que por diversos motivos han elegido no utilizarlo, entonces prefieren que tampoco lo utilice el resto de los países para evitar así un riesgo

sin contrapartida. Luego, se discriminan los 9 PED -excl. China- que serán los que tomaremos como referencia para determinar un “umbral” de cuándo un país se es perjudicado por el antidumping, dado que ello es lo que estos países estarían revelando en las negociaciones comerciales.

**Cuadro N° 4.25: Grupo de “amigos del antidumping”
y categorización.
Período 1995-2008.**

País	Medidas aplicadas	Medidas recibidas	Subgrupo
Brasil	86	74	PED
Turquía	124	25	
Taipei Chino	4	120	
Tailandia	28	84	
México	81	29	
Singapur	2	32	
Chile	7	17	
Israel	19	5	
Colombia	21	2	
China	135	479	CHINA
Japón	7	109	PD
República de Corea	66	158	
Hong Kong	0	13	SE OPONEN PORQUE NO LO USAN
Costa Rica	3	0	
Noruega	0	3	
Suiza	0	3	

Fuente: Elaboración propia en base a OMC y Nota informativa OMC, 2003.

4.6.3.1 Análisis desde el punto de vista del comercio general de bienes o de la balanza comercial

1º) Determinación de los sectores en zona de riesgo

En primer lugar, debemos determinar qué sectores juzgaremos que se encuentran en “zona de riesgo” de sufrir medidas antidumping por presentar una actividad intensa. Nuestro criterio será considerar como *sectores en zona de riesgo* de antidumping a aquéllos cuya participación en las medidas totales –representadas por la muestra del Núcleo de 11 usuarios– sea superior a su participación en el comercio mundial.

Denominaremos a este indicador *coeficiente de intensidad AD*, ya que al relativizar las medidas por la participación del sector en el comercio, se logra una noción de la intensidad en que se utiliza el instrumento en cada sector. Así, cada dólar exportado desde un sector con coeficiente de intensidad AD mayor implica un mayor riesgo relativo (i.e. una mayor probabilidad) de sufrir una medida AD que un dólar exportado desde un sector con un coeficiente de intensidad menor. Tomaremos entonces como sectores en zona de riesgo a aquellos con coeficiente de intensidad AD mayor a 1, y estos se delimitan mediante los Capítulos de la Nomenclatura Armonizada.

Así, aparecen como sectores más riesgosos los textiles (54-55), los químicos inorgánicos y orgánicos (28-29) y los siderúrgicos (72-73), que tienen una participación muy relevante en las medidas antidumping. Pero también otros como ‘azúcares y artículos de confitería’ (17) que si bien sólo explica el 0,38% de las medidas, esa cifra es muy significativa en relación a su volumen de comercio global. Mientras tanto, quedan excluidos, por ejemplo, los capítulos de maquinaria (84-85) y equipos de transporte (87) que tienen muchas medidas AD notificadas, pero al mismo tiempo una alta participación en el comercio mundial –tal como se identificó en el Gráfico 1.11 de la Sección 1.6–. Es decir, cada dólar exportado de azúcares tendrá una mayor probabilidad de recibir una medida AD que cada dólar que se exporte de maquinaria eléctrica, si bien en total seguramente se aplicarán más medidas sobre estas últimas.

Los sectores sensibles al antidumping –que se presentan en el Cuadro del Anexo N° A.2.20– se extienden entonces a 30, que concentran el 83,6% de las medidas aplicadas y sólo el 19,6% del comercio mundial.

2º) Determinación de un criterio mínimo cuantitativo para establecer si un país está en riesgo de verse perjudicado por el antidumping

Habiendo establecido ya los sectores riesgosos y sabiendo que existe un grupo de países que ellos mismos se consideran perjudicados en forma concreta o potencial por el antidumping, analizaremos ahora en qué proporción participan estos sectores en las canastas de exportación de los países del Grupo de Amigos de Antidumping (cómo se detalla más adelante estos países impulsaron la renegociación del AAD en la Actual Ronda Doha del GATT). Una vez obtenido este resultado, lo tomaremos como referencia para evaluar si para cada uno de los PED el peso de los sectores de la zona de riesgo en su patrón de exportaciones es suficientemente alto como para considerarlo potencialmente afectado³³⁹.

Los resultados se presentan en el Cuadro N° A.2.25 del Anexo A. Los países del Grupo de Amigos del Antidumping tienen en promedio aproximadamente el 20% de sus exportaciones concentradas en estos 30 sectores de actividad antidumping intensiva. Se tomó un promedio simple de los 9 países del Grupo para dar igual ponderación a cada uno de sus miembros, dado que *cada uno* de ellos cuenta con el atributo de manifestar estar siendo afectado por el antidumping.

339 Al considerar el conjunto de las exportaciones independientemente de si son manufacturas o productos primarios denota la preocupación de los PED de acumular reservas para tener una mayor autonomía frente a posibles crisis. Frenkel, R. y Rapetti, M, (2009). Más allá que existe la posibilidad de ingresos de flujos de capitales financieros, en el mediano plazo los saldos positivos de balanza comercial son determinantes, y éstos podrían tornarse vulnerables frente a la restricción sobre las exportaciones.

3º) Determinación de los PED en riesgo de ser afectados, dado que presentan un patrón de exportaciones con una concentración significativa sobre los sectores con mayor intensidad antidumping.

Teniendo ya este valor de referencia, procederemos a aplicárselo a nuestro listado de 68 PED –excl. China. Consideraremos dos tipos de afectación potencial por medidas antidumping:

1) Determinamos que un país se encuentra en una situación de “riesgo general” toda vez que presente una pauta de exportación con un contenido mayor al 20% del valor total de sus exportaciones en los sectores de la zona de riesgo. Es decir, cuando tenga un patrón de exportaciones más sesgado hacia los sectores de actividad antidumping intensiva que el promedio del Grupo de Amigos del Antidumping.

2) Consideramos que un país se halla en una situación de “riesgo específico” cuando algún sector perteneciente a la zona de riesgo de antidumping, represente un porcentaje de sus exportaciones totales superior al que surge de realizar un corte aproximado al 80% de las exportaciones totales (ordenadas en forma descendente) y promediar la participación de ese conjunto de sectores por la cantidad de capítulos que lo conforman. Para realizar este corte excluimos a los países que son enclaves exportadores de petróleo (capítulo NSA o HS 27), a fin de evitar distorsiones. De esta manera, complementamos el análisis incluyendo a los países que se encuentran vulnerables ante la proliferación del antidumping no por su patrón de exportaciones en general, sino por algún sector específico de mucho peso en sus exportaciones, aunque el resto de sus ventas externas no estén sesgadas hacia dicha zona.

El Cuadro N° 4.26 presenta los resultados, y especifica el/los sector/es que se hayan en riesgo. Se observa que poco menos de la mitad de los países en desarrollo evaluados (31 de 68) se encontraría en situación de ser potencialmente afectados por el antidumping. Estos países representan el 13% de las exportaciones mundiales y el 37% de las de los PED –excl. China.

Cuadro N° 4.26
(resultados completos en el Cuadro Anexo A N° A.2.22):
Países en riesgo de ser afectados por el AD a juzgar por su
patrón de exportaciones.

PED en riesgo	Riesgo general	% de exportaciones en sectores de riesgo AD	Riesgo por sectores específicos	Sectores de interés específico, en riesgo de AD (en orden de interés) Capítulos del Sistema Armonizado H-S
Argentina	Riesgo General	23,6	Riesgo Específico	23 ⁴
Bielorusia	Riesgo General	28,5	Riesgo Específico	31
Bosnia Herzegovina	Riesgo General	35,7	Riesgo Específico	44-73-72
Brasil	Riesgo General	26,0	Riesgo Específico	72-17
Bulgaria	Riesgo General	24,6	Riesgo Específico	72
Croacia	Riesgo General	24,8	Riesgo Específico	44
Rep. Checa	Riesgo General	25,4		
Rep. Dominicana	Riesgo General	27,3	Riesgo Específico	72
El Salvador	Riesgo General	21,1		
Estonia	Riesgo General	28,5	Riesgo Específico	44-72
Guatemala	Riesgo General	25,3	Riesgo Específico	17
India	Riesgo General	24,5	Riesgo Específico	29-72
Indonesia	Riesgo General	21,7	Riesgo Específico	40
Jordan	Riesgo General	32,1	Riesgo Específico	31
Kenya	Riesgo General	23,6		
Latvia	Riesgo General	45,0	Riesgo Específico	44-72
Lituania	Riesgo General	27,0	Riesgo Específico	39-31
Marruecos	Riesgo General	32,0	Riesgo Específico	28-25
Pakistan	Riesgo General	26,2	Riesgo Específico	63
Polonia	Riesgo General	26,6	Riesgo Específico	73-39
Rumania	Riesgo General	26,5	Riesgo Específico	72
Serbia	Riesgo General	40,7	Riesgo Específico	72-39-40
Slovakia	Riesgo General	26,1	Riesgo Específico	72
Slovenia	Riesgo General	27,1		
Sudáfrica	Riesgo General	24,0	Riesgo Específico	72
Tailandia	Riesgo General	24,4	Riesgo Específico	40-39
Trinidad y Tobago	Riesgo General	22,5		
Túnez	Riesgo General	21,9		
Turquía	Riesgo General	30,2	Riesgo Específico	72-73
Ucrania	Riesgo General	54,9	Riesgo Específico	72-73
Uruguay		16,7	Riesgo Específico	44
Total PED en riesgo (31 casos)	Cantidad de casos: 30	Promedio simple: 28,3	Cantidad de casos: 25	Sectores más sensibles (frecuencia): 72 (13) 44 (5) 73 (4) 39 (4) Otros (13)

Fuente: Elaboración propia en base a Global Antidumping Database (World Bank) y COMTRADE.

La mayoría de estos países presentan tanto un riesgo en su patrón de exportaciones en general como en algún sector específico en particular. Los países República Checa, El Salvador, Kenia, Eslovenia, Trinidad y Tobago y Túnez sólo presentan “riesgo general”, mientras que para Uruguay se detecta riesgo únicamente en su industria maderera, y es el único país que no tiene riesgo general³⁴⁰.

Los países que cuentan con un mayor número de sectores en riesgo son los balcánicos Serbia y Bosnia Herzegovina, con 3 sectores vulnerables cada uno. Por otra parte, el sector que aparece con mayor frecuencia es el de ‘fundición, hierro y acero’ (con 13 apariciones), seguido por ‘madera y sus productos’ (5), ‘artículos de hierro y acero’ (4) y ‘plásticos y sus manufacturas’ (4).

Llama la atención la no aparición de los capítulos 54 y 55 (filamentos y fibras sintéticas o artificiales) entre los sectores de riesgo para los PED, considerando que constituyen dos de los sectores con más intensidad AD a nivel global. Los químicos, en tanto, sólo aparecen en India y Marruecos.

Finalmente, en el Cuadro del Anexo A N° A.2.23 se presentan estos resultados junto a algunos otros indicadores que apoyan la evaluación del interés y la afectación potencial que podrían implicar estos sectores en riesgo para cada país: la participación y el dinamismo relativo del sector en las exportaciones del país y del mundo, el dinamismo de las exportaciones del país en relación a la evolución global (y, por ende, la variación de su *market share*) y, a partir de dichos indicadores, la situación competitiva del sector en el país según la clasifica-

340 Es paradójico que más allá de lo indicado por esta metodología, Uruguay en cierta forma ha demostrado preocupación de los riesgos de exportar discriminando precios. Así un trabajo académico en el que participó la Autoridad Nacional en temas de antidumping, Veiga Leonardo, junto a otros autores, explica las ventajas de monitorear los precios de exportación de las empresas y advertirlos cuando en forma prolongada practican dumping hacia ciertos destinos. “PREVENCIÓN DE INVESTIGACIONES ANTIDUMPING CONTRA EXPORTACIONES URUGUAYAS” 2003. Cabe señalar que nuestro indicador considera el comercio global, y no focaliza en particular que los principales compradores se encuentran Argentina y Brasil, dos países usuarios del AD (adicionalmente con arancel cero y limítrofes).

ción CAN (Análisis de Competitividad de las Naciones – CEPAL). Además expone, para los casos en que los PED ya hubieran sido afectados por alguna medida, la tasa de éxito del sector a nivel global y la tasa de sanción particular contra el país en cuestión. A continuación, se sintetizan los resultados, en la Tabla 4.7.

Tabla N° 4.7

Atributo		Frecuencia
Cantidad de casos de riesgo específico		39
Participación del sector en X del país superior a participación global del sector		39
Dinamismo exportador superior a la media industrial del país		22
Demanda mundial en expansión relativa	ESTRELLAS NACIENTES	23
	OPORTUNIDAD PERDIDA	7
Demanda mundial en contracción relativa	ESTRELLA MENGUANTE	8
	EN DECLINACIÓN	1
Tasa de sanción superior a la total global		15 de 23

Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE y CEPAL.

La observación más notoria es que en 23 de los 36 casos (63%) se trata de “estrellas nacientes”; es decir, sectores que están ganando participación a nivel mundial y en los que, a su vez, estos países están aumentando su *market share*. Éstos serían –como su denominación lo sugiere– los sectores de mayor interés en materia comercial, por lo menos desde este punto de vista de la balanza comercial. Y si a éstos se les suman los 7 casos de “oportunidades perdidas” obtenemos que en más del 75% de los casos de sectores vulnerables al antidumping para los PED la demanda internacional está en expansión relativa, por lo que la situación tendería a profundizarse más que a moderarse. Como contracara, aparece un solo caso de sector en declinación: los azúcares de Guatemala.

Adicionalmente, observamos que en más de la mitad de los casos (22) el sector presenta un dinamismo exportador superior al de las exportaciones totales del país, ganando terreno en el patrón de exportaciones.

En conclusión, los indicadores de dinamismo exportador de estos sectores y de la evolución del comercio mundial parecerían apoyar la idea de que estos sectores de alta vulnerabilidad al antidumping son de gran interés para estos países en desarrollo. Un dato adicional que cabe tener en cuenta es que, en los casos de países que ya han recibido concretamente medidas, las tasas de sanción sufridas en estos sectores son superiores a la tasa de éxito global en 15 casos, mientras que son inferiores en sólo 8.

4.6.3.2 Análisis desde el punto de vista de la vulnerabilidad de los sectores industriales de interés.

En esta parte de la sección, implementaremos un análisis análogo al anterior, pero concentrándonos en particular sobre los sectores *industriales*. A diferencia del punto anterior en el cual sólo nos interesó el aporte de divisas de las exportaciones, ahora consideramos que los PED priorizan un patrón de exportaciones con un creciente contenido de manufacturas, lo cual encuentra sustento teórico tanto en las ideas de Prebisch, R. (1950), como en argumentaciones más recientes, Rodrik, D. (2005).

Tomaremos como aproximación a los sectores “industriales” a todos los capítulos de la nomenclatura HS (Sistema Armonizado) a 2 dígitos exceptuando a la mayoría de los primarios agrícolas y manufacturas de origen agropecuario (capítulos 1 a 24) y al capítulo 27: ‘combustibles derivados del petróleo’.

El resultado obtenido es que los sectores industriales sensibles al antidumping son ahora 26, que concentran el 83,8% de las medidas aplicadas y el 22,2% del comercio mundial (véase en el Cuadro anexo N° A.2.24).

A su vez, en forma análoga a como procedimos anteriormente, obtenemos ahora un porcentaje medio de participación de los sectores *industriales* de la zona de riesgo de antidumping en los países del

Grupo de Amigos del Antidumping. Dicho valor, que tomaremos a continuación como referencia para el resto de los PED, ronda el 22,5% de las exportaciones industriales (como lo expone el Cuadro N° A 2.25).

Dado que en los países con canastas de exportaciones poco diversificadas y concentradas en primarios o combustibles el excluir a dichos sectores puede sobredimensionar el interés de estos países en algunos sectores industriales, aplicaremos un criterio restrictivo adicional: para considerarse que un PED tiene un patrón de exportaciones industriales en riesgo de antidumping, además de superar la participación que esos sectores tienen en el Grupo de Amigos del Antidumping, deberá tener una industria que represente al menos la tercera parte de sus exportaciones. Es decir, deberá tener una estructura industrial significativa, que nos dé un indicio de que el país podría tener un interés estratégico en desarrollar ciertos sectores industriales, a pesar de que su estructura exportadora esté aún sesgada en gran medida hacia exportaciones agropecuarias o de combustibles. Por ejemplo, este criterio deja excluida a Argelia, que tiene el 75% de sus exportaciones industriales en sectores de la zona de riesgo pero que sus exportaciones industriales en conjunto no superan el 2% de sus exportaciones totales, dado que se trata claramente de un enclave exportador de petróleo.

De aplicar estos criterios sobre los PED con peso no despreciable en las exportaciones mundiales obtenemos los siguientes resultados:

Cuadro N° 4.27: Países en riesgo de ser afectados por el antidumping, a causa de su patrón general de exportaciones o por algún sector específico (síntesis del Cuadro A 2.26).

PED en riesgo	Riesgo general	% de X en sectores de riesgo AD	Part. % industriales	Riesgo por sectores específicos*	Sectores de interés específico, en riesgo de AD (en orden de interés)
Argentina	Riesgo General	26,3	38,5	Riesgo Específico	73-39
Belarus	Riesgo General	46,7	55,9	Riesgo Específico	31-72-73
Bosnia Herzegovina	Riesgo General	30,7	85,7	Riesgo Específico	73-72
Brasil	Riesgo General	27,0	63,7	Riesgo Específico	72
Bulgaria	Riesgo General	27,8	74,7	Riesgo Específico	72
Colombia	Riesgo General	41,2	40,4	Riesgo Específico	72-39-48
Croacia	Riesgo General	24,3	75,9	Riesgo Específico	39-73
Rep. Checa	Riesgo General	25,1	93,0	Riesgo Específico	73
Rep. Dominicana	Riesgo General	30,6	80,5	Riesgo Específico	72
Egipto	Riesgo General	41,7	43,2	Riesgo Específico	72-39-25
El Salvador	Riesgo General	23,5	73,5		
Estonia	Riesgo General	24,9	77,6	Riesgo Específico	72-73
Guatemala	Riesgo General	31,3	51,7	Riesgo Específico	40-39-72
India	Riesgo General	29,9	73,5	Riesgo Específico	29-72-73
Indonesia	Riesgo General	32,2	57,5	Riesgo Específico	40-48
Jordan	Riesgo General	35,8	86,1	Riesgo Específico	31-25
Kenia	Riesgo General	46,6	40,8	Riesgo Específico	25-28-72-39
Latvia	Riesgo General	29,2	80,8	Riesgo Específico	72-73
Lituania	Riesgo General	33,6	63,3	Riesgo Específico	39-31
Luxemburgo	Riesgo General	39,3	76,8	Riesgo Específico	28-25-31
Pakistán	Riesgo General	31,9	79,1	Riesgo Específico	63
Polonia	Riesgo General	26,5	86,1	Riesgo Específico	73-39
Rumania	Riesgo General	26,4	86,5	Riesgo Específico	72
Rusia	Riesgo General	33,3	38,3	Riesgo Específico	72
Serbia	Riesgo General	44,8	78,3	Riesgo Específico	72-39-40
Slovakia	Riesgo General	26,0	90,7	Riesgo Específico	72
Slovenia	Riesgo General	25,0	94,0	Riesgo Específico	72
Sri Lanka		17,6	75,6	Riesgo Específico	40
Sudáfrica	Riesgo General	26,9	82,4	Riesgo Específico	72
Siria	Riesgo General	31,9	39,4	Riesgo Específico	54
Tailandia	Riesgo General	26,0	82,1	Riesgo Específico	40-39
Túnez	Riesgo General	28,7	74,1	Riesgo Específico	31-28
Turquía	Riesgo General	32,7	86,4	Riesgo Específico	72-73
Ucrania	Riesgo General	65,4	79,9	Riesgo Específico	72-73
Uruguay	Riesgo General	25,9	39,2	Riesgo Específico	39
Vietnam		22,1	58,4	Riesgo Específico	40
Total PED en riesgo (36 casos)	Cantidad de casos: 34	Promedio simple: 32,3	Promedio simple: 69,7	Cantidad de casos: 35	Sectores más sensibles (frecuencia): 72 (20) 73 (11) 39 (11) 40 (6) 31 (5) Otros (12)

Fuente: Elaboración propia.

★ Consideramos que un país tiene un sector específico en riesgo cuando, perteneciendo este sector a la zona de riesgo de antidumping, represente un porcentaje de las exportaciones totales superior al que surge de realizar un corte aproximado al 90% de las exportaciones industriales totales y promediar la participación de ese conjunto de sectores por la cantidad de capítulos que lo conforman.

De la selección de 68 países en desarrollo con peso no despreciable en las exportaciones mundiales, poco más que la mitad de ellos (36) se encontraría en una situación de riesgo de que sus exportaciones se vean afectadas por el antidumping, ya sea por la composición de sus exportaciones en general como por algún sector específico de gran relevancia en sus exportaciones industriales. Estos países en riesgo representan el 18,96% de las exportaciones industriales globales y el 88% de las de los países en desarrollo considerados.

Los sectores que aparecen con mayor frecuencia como fuentes de riesgo para los países en desarrollo son el hierro y acero y sus artículos derivados (20 y 11 casos respectivamente) y los plásticos.

En el Cuadro N° 4.27 observamos que todos los países con ‘riesgo general’—excepto El Salvador— tienen a su vez algún sector específico vulnerable al antidumping. Por otro lado, sólo dos países (Sri Lanka y Vietnam) tienen un sector específico en zona de riesgo (el 40: caucho y artículos derivados) pero no se encuentran en situación de riesgo general.

En cuanto al resto de los indicadores de interés en los sectores de riesgo AD —que se presentan en el Cuadro anexo N° A.2.27 y se sintetizan en la Tabla N° 4.8 — se destacan algunas cuestiones.

Tabla N° 4.8

Atributo		Frecuencia
Cantidad de casos de riesgo específico		65
Participación del sector en X ind. del país superior a participación global del sector		65
Dinamismo exportador superior a la media industrial del país		46
Demanda mundial en expansión relativa	ESTRELLAS NACIENTES	15
	OPORTUNIDAD PERDIDA	35
Demanda mundial en contracción relativa	ESTRELLA MENGUANTE	14
	EN DECLINACIÓN	1
Tasa de sanción superior a la total global		21 de 35

Fuente: Elaboración propia en base a COMTRADE y CEPAL.

En primer lugar, observamos que en todos los casos la participación del sector en el patrón de exportaciones del país en cuestión es ampliamente mayor que lo que participa en las exportaciones mundiales.

En segundo lugar, los casos en los que el sector ha estado ganando terreno a nivel global son 50 de los 65 en cuestión. Esto podría considerarse un agravante al riesgo en el que se encuentran estos países, al igual que hemos sostenido en el análisis del comercio general de bienes: sus sectores de interés más vulnerables al antidumping son a su vez los de mayor expansión a nivel mundial, lo que pronostica que esta situación de riesgo tenderá a *profundizarse* más que a moderarse.

De hecho, en lo que se refiere al nivel de competitividad de los países en estos sectores en riesgo, observamos que en más de la mitad de los casos se da la combinación “oportunidad perdida” (es decir, el sector gana participación en el comercio a nivel global mientras que cae la participación del país en las exportaciones mundiales del sector). Esta situación no se ha debido en general a que el sector haya caído relativamente en el país (46 de los 65 casos muestran un dinamismo exportador del país superior a su media industrial), sino a que pese a haber crecido más que la media industrial, lo hizo con un dinamismo inferior al del comercio global. Es decir, una evolución dinámica en

el marco de un mercado externo en expansión, pero insuficiente para evitar la pérdida de *market share* global, revelando cierto déficit de competitividad internacional.

En resumen, observamos que la mayoría de los casos se trata de sectores de exportación dinámica para el país, pero que revelan un déficit de competitividad en un mercado internacional en expansión. Por lo tanto, si en estos sectores atractivos para los PED, pero con problemas de competitividad prolifera la actividad antidumping, ello podría implicar un desplazamiento del mercado aún mayor para estos países.

Analizando las particularidades de las características de los sectores en riesgo de los diferentes países, observamos un grupo que tiene vulnerabilidad sobre las “estrellas nacientes” que representan el hierro y acero y sus productos derivados. Particularmente, algunos países de la zona de los Balcanes, como Bosnia, Estonia, Lituania y Latvia. También Sri Lanka y Vietnam tienen como su sector específico en riesgo a una “estrella naciente” (que ya mencionamos arriba). Finalmente, otros países tienen algún sector vulnerable en esta categoría: India, Kenia, Polonia, Tailandia y Turquía.

Por otro lado, otros países tienen una mayor presencia de “estrellas menguantes” entre sus sectores en riesgo, explicado en general por productos químicos. Esto se observa en algunos países de Medio Oriente y Asia Menor: Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez; a los que se suman Pakistán y Kenia. Mientras tanto, un único caso se ubica en la categoría “en declinación”: el capítulo 28 (químicos inorgánicos) de Túnez.

Por último, si observamos la tasa de sanción que sufren los países que ya han sido concretamente afectados por investigaciones antidumping, existen 6 casos en los que la misma es inferior al 50%, 7 en los que es igual al 50% y 22 en los que supera esa cifra. Asimismo, en 21 casos la tasa de sanción que sufre el país es superior a la tasa de éxito global que se verifica en el sector, contra 14 en los que ocurre lo contrario.

En conclusión, encontramos –al igual que en el análisis del comercio general de bienes– un importante número de países en desarrollo en una situación riesgosa ante la proliferación del antidumping, a juzgar por el sesgo de sus exportaciones industriales hacia sector de actividad antidumping intensa. Los indicadores complementarios para evaluar el interés que puedan tener estos países sobre dichos sectores (dinamismo de las exportaciones sectoriales en relación al nivel general, evolución del *market share* global y de comercio mundial internacional, etc.) corroboran su carácter atractivo.

4.6.4 Otros problemas para los PED y conclusiones de su situación frente al AD

4.6.4.1 La proliferación del AD y los PED como usuarios y afectados

Como señalan dos especialistas, la represalia o retaliación ha sido uno de los antídotos contra el AD, pero esta ha sido en términos generales ejercida por los países grandes contra los países chicos, y a su vez puede devenir en la proliferación de la aplicación de este instrumento (Guasch, L. y Rajapatirana, S., 1998; pg. 24). Este proceso, tendría especialmente un impacto negativo en los PED, puesto que si bien en términos absolutos son los principales usuarios, también son los principales afectados, recibiendo la mayor proporción de las medidas AD aplicadas tanto por los PD como por los mismos PED. Como fuera señalado, la proporción de medidas AD con la que son afectados es mayor a su participación en las exportaciones mundiales.

Por su parte, si bien es cierto que la mayor actividad de los PED utilizando el AD ha revertido la fisonomía de los años '70 y '80, en donde estas eran medidas aplicadas en un sentido Norte contra Sur, este continua siendo un instrumento más adecuado para ser utilizado por Agencias con importantes recursos humanos y materiales, como así también por un sector privado con grande empresas, todo lo cual continuaría inclinando la balanza para los PD en aquellos sectores

que sean de su interés. En este sentido, dos autores han realizado un modelo teórico en el cual demuestran como a partir de la información asimétrica, las empresas de los PED tendrán menor posibilidad efectiva de participar en las investigaciones de los PD y por lo tanto serán especialmente afectadas por el antidumping (Cardebat J.M and Cassagnard, -2010-). Por su parte, en la misma línea argumental concluye un estudio de caso realizado por Julio Nogues (2003) sobre la investigación de EE.UU. por dumping y subvención en la miel contra la Argentina y China. Este trabajo deja en evidencia las pocas chances de defensa real que tuvieron los productores de miel extranjeros, y como el sofisticado procedimiento de EE.UU. conduce a que prevalezca la información y el enfoque brindado por los productores³⁴¹.

Como hemos expuesto en secciones anteriores, si bien los resultados de una investigación AD son sensibles al tamaño de los agentes privados involucrados y a las capacidades de las autoridades que realizan la investigación, estos procedimientos suelen finalizar con la aplicación de medidas en aproximadamente el 65% de los casos. Por lo tanto, se deduce que al ser mayor la capacidad ofensiva (investigar y aplicar medidas) que la defensiva (sea bien de los exportadores o los mecanismos de revisión judicial de la OMC), la respuesta a la aplicación de medidas que carezcan de sustento probablemente sea la represalia con otras medidas, lo cual podría llevar a una “guerra comercial mediante medidas AD”.

Recordando que algunos autores consideran al AD como las “armas químicas de la guerra comercial”, se torna más riesgoso el hecho que los mismos PED serían las principales víctimas, en una especie de “guerra de pobres contra pobres”. Por su parte, los PED que hacen un mayor uso del AD son o bien aquellos de mayor tamaño y/o mayor grado de desarrollo, existiendo un grupo de países que sólo

341 Como una idea de la relevancia de este problema, es interesante, que Nogues señala la importancia de atenuar la utilización de estos instrumentos en los bienes que involucran en su producción a poblaciones pobres ligadas a la agricultura, como una forma de contribuir a los objetivos de reducción de la pobreza que se acordaran en las Naciones Unidas.

son afectados por medidas y no han obtenido las capacidades necesarias para utilizar este instrumento, o en ciertos caso no han optado por hacerlo.

A su vez, una intensificación del uso de este instrumento entre PED de tamaño grande y/o medio, actuará en detrimento de la consolidación de un patrón de comercio Sur-Sur que pueda aprovechar las capacidades de estos países como una base para el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas. Esto sería consecuencia de la alta judicialización de este instrumento en donde pueden predominar las habilidades legales -que suelen correlacionarse con el tamaño de las empresas- y de ese modo llegar a resultados con escasa razonabilidad económica, que probablemente podrían afectar a flujos de comercio con efectos positivos para ambos PED (tanto para quien impone la medida como para quien es afectado).

Si bien los datos estadísticos arrojan que el comercio afectado por medidas antidumping es relativamente bajo (aproximadamente entre el 1,5% y el 4%), en dichos cálculos se incluyen países de gran tamaño y que han implementado la legislación antidumping. Al respecto, Zanardi, M., Vandenbussche, H., (2010) señalan que si bien se sostiene que el impacto del AD es bajo al considerar los niveles agregados de comercio, éstos cálculos no controlan considerando los países que han implementado esta legislación, y cuando esta variable es incorporada, el antidumping deja de tener un efecto marginal en los flujos de comercio.

4.6.4.2 Conclusiones de la situación de los PED frente a aplicación del AD

A partir de lo analizado entre los puntos precedentes, se pueden obtener importantes conclusiones del modo en que los PED son afectados por la utilización del AD. Así, de 4.6.1.1 a 4.6.1.2 se desprende que estas naciones -incluso si se excluye a China- han sido más

afectados por la proliferación del antidumping que los PD, tanto en términos absolutos por cantidad de medidas, como si se lo relativiza por su participación en el comercio mundial o por el patrón sectorial de sus exportaciones, controlado por aquellos con intensidad en el AD. Por otra parte, al evaluar en 4.6.1.3 la tasa de sanción, se observa que estos reciben una tasa de sanción mayor, cualquiera sea el grupo de países que realiza la investigación.

Esto deja de manifiesto que existiría alguna condición que hace a los PED más vulnerables a la aplicación de estas medidas, o en sentido causal opuesto, podría decirse más propensos a practicar la discriminación internacional de precios con potenciales efectos adversos en los países importadores (bien sean estos PD o PED). Como fuera señalado, esta posibilidad es capturada en el umbral de medidas irrazonables, y en tanto al evaluar que son intensamente afectados por este tipo de medidas, sería un indicador que su vulnerabilidad está más relacionada con los problemas intrínsecos a la información y la posibilidad de defensa de los exportadores en el mecanismo del antidumping que a su mayor posibilidad de discriminar precios por tener mayores aranceles.

En este sentido, en el punto 4.6.2.1 al analizar la proporción en que los PED se enfrentan a medidas irrazonables cuando sus exportadores no participan (SDMI), su situación en términos relativos es similar a la de los PD, aunque la mayor proporción de excesos la reciben cuando las investigaciones son realizadas por los mismos PED. Esto puede poner de manifiesto dos temas:

- a) La vulnerabilidad de las firmas exportadoras de los PED frente a estos procesos judiciales–administrativos en jurisdicciones extranjeras
- b) Un menor interés comercial para ejercer la defensa, debido a que en términos generales en el período analizado los PD representaron mercados de mayor relevancia para los PED analizados, en productos manufactureros.

Por otra parte, al analizar la proporción en que los exportadores de los PED obtienen medidas razonables cuando participan, es claro que si bien este indicador presenta poca variabilidad para las interacciones entre PED y PD entre -40% y 50%- , al mismo tiempo tendrían un menor incentivo a participar, dado que el diferencial entre una y otra situación es el menor comparado con los otros grupos de desarrollo. Por último, en el punto 4.6.2.2 donde se analiza el incremento de la barrera comercial que provocan las medidas antidumping (IRBC), es claro que este es más alto para las medidas aplicadas por los PD que por los PED, -en ambos casos sin discriminar el origen afectado-.

Este mismo problema se observa cuando se desagrega por sectores, y en parte es la contracara de la asimetría al establecer el límite de medidas irrazonables para PED o PD.

En efecto, así como un bajo arancel de los PD disminuía el umbral para determinar el grado de razonabilidad de las medidas que recibían, ésta condición en su nivel de protección determinará que a niveles medios de derechos antidumping le corresponda un alto IRBC. Desde un punto de vista de la negociación sistémica, como fue expuesto en 4.6.2.3 los PED encuentran parcialmente erosionado su derecho a la protección comercial, puesto que cuando sus empresas aprovechan la protección en los mercados internos como una especie de plataforma para la exportación, sin duda las mismas se harán con dumping y tendrán el riesgo de ser sancionadas. Por lo tanto, a fin de poder exportar sin riesgos de medidas antidumping deberían en la práctica renunciar a la protección que le brindan los aranceles, los cuales fueron obtenidos a cambio de concesiones hacia los PD en otras áreas de los acuerdos multilaterales.

A fin de analizar la vulnerabilidad potencial de los PED, se cuantificó la importancia de los sectores que podrían estar expuestos a medidas antidumping, calculando un riesgo general y otro específico. Por otra parte, se consideraron dos criterios a fin de evaluar diferentes aspectos: el primero el posible impacto sobre sus balanzas comercia-

les globales, y el segundo, en posibles ramas exclusivamente manufactureras para las que se presupone interés por parte de estos países. En cuanto al comercio global(punto 4.6.3.1), la participación colectiva e individual de los sectores de alta vulnerabilidad al antidumping, sus indicadores de dinamismo exportador y de la evolución del comercio mundial parecería apoyar la idea de que para gran parte de los PED debería haber una preocupación real por la proliferación del AD. Al analizar sólo las ramas manufactureras (punto 4.6.3.2) -al igual que en el análisis del comercio general de bienes- encontramos un importante número de PED en una situación riesgosa ante la proliferación del antidumping, en función que ramas productivas con buen desempeño y potencial exportador se encuentran entre aquellas más propensión a ser afectadas por medidas antidumping.

Por lo tanto, luego de analizar una serie de indicadores -absolutos y relativos-, concluimos que los PED constituyen el grupo de países que son afectados de forma más negativa por las medidas antidumping, considerando el período 1995 - 2008, y que esta afectación no deviene necesariamente del uso de este instrumento por parte de los PD, sino en gran medida por parte de los mismos PED. En este sentido, el que este grupo haya pasado de un rol en el que exclusivamente era receptor de estas medidas por parte de los PED -60' a los 80'- a convertirse en el principal usuario, dada la intensidad de aplicación entre los mismos PED y la tendencia a fallar por exceso de este instrumento, podríamos concluir que se ha tratado de una victoria pírrica.

5. Alternativas para la modificación de los actuales instrumentos de defensa comercial

Respecto a las propuestas relativas a modificaciones en el funcionamiento del AD, las hay a nivel nacional / regional, en el marco de las negociaciones de la OMC y otras desde el ámbito académico. Cabe recordar que hemos concluido que el AD tiende a generar excesos en la aplicación de medidas, que esto está relacionado a problemas de incentivos y dificultades para que los exportadores suministren información y que los PED serían los países más perjudicados por la aplicación de este instrumento.

En cuanto a las instancias de modificaciones o mejoras del AAD, en el ámbito de la OMC, básicamente tenemos tres formas de intervención:

- Cooperación y vigilancia recíproca en el Comité Antidumping
- Mejor *enforcement*
- Negociación actual de DOHA limitada al AD y al ASMC

Por su parte, más allá del trabajo en el seno de esta Organización, existen instancias de reformas en la legislación local que implementa los Acuerdos, y también sin un ámbito definido de aplicación existen ideas generadas en la academia que podrían llegar a ser receptadas por países o sectores económicos, y en algún sentido incidir en el rumbo de las posibles reformas.

Presentaremos diversos enfoques en cuanto las posibles modificaciones. Las primeras están en línea con la postura pragmática que utilizamos para evaluar el instrumento, por lo cual como señalamos

oportunamente, sus conclusiones no dependían de adherir a un marco conceptual ortodoxo o heterodoxo. Luego, considerando las necesidades de los PED, se tratará de formular criterios de propuestas que contengan a elementos de Trato Especial y Diferenciado (TED), dando mayor flexibilidad para estos países, tanto en el AAD y como en las salvaguardias.

5.1 La instrumentación del antidumping y las alternativas para su corrección

5.1.1 La mirada actual sobre la aplicación del antidumping bajo el actual AAD

Como se ha señalado en las primeras secciones, las medidas antidumping tienen casi un siglo de historia, su incorporación al GATT en 1947 intentó uniformar algunos principio y objetivos, y en la Ronda Tokio de 1979 se estableció el primer código. Así, podemos señalar que en los años '80 empieza la historia moderna del dumping, se presentarán aquellas discusiones de períodos previos que consideramos de interés por su vigencia, aunque el centro del debate trataremos de circunscribirlo al período post Ronda Uruguay. En esta instancia se negoció el AAD vigente, y como fuera explicado previamente, la adhesión a éste se tornó obligatoria para todos los miembros de la OMC.

En primer lugar, si bien el AAD de la Ronda Uruguay (1994) incorpora nuevas disciplinas respecto al Código negociado en la Ronda Tokio (1979), de todas formas coexistían miradas optimistas y pesimistas respecto a los logros en esta materia. Entre las primeras podemos citar a Miranda, J.; (1996, p.285), señalando que el problema no es el AD en sí, sino su aplicación abusiva, y que por lo tanto la revisión judicial más el reforzamiento del OSD establecidos en la Ronda Uruguay podrían ir mejorando la situación. Otros especialistas que analizaron los resultados de esta negociación no dudan en señalar el

reforzamiento de las disciplinas AD como un importante resultado positivo Tussie, Diana (1996).

Por otra parte, Hoekman B. y Madrovis P. (1996 p. 27), y Grey, R. (1995, p. 14) señalan los pocos avances de la Ronda Uruguay en el AD, en el sentido de mitigar su uso abusivo, sobre todo comparado con el tenor de las discusiones orientadas a que se transforme en un instrumento menos proteccionista, como enfatiza el último autor. Por otra parte, Guasch, L. y Rajapatirana, S., (1998; pg. 10 y 11) valoran a los cambios en el cálculo del dumping, pero mencionan que de todas formas permite una aplicación que continúa siendo preocupante. Una posición más radical asume Horlick, G. (1993), al señalar que la normativa del GATT en este tema se ha vuelto más proteccionista en la Ronda Uruguay.

Luego de las primeras conjeturas sobre el AD tras la Ronda Uruguay, la experiencia en su aplicación pareciera confirmar aquellas visiones que sostenían que poco se alteraba su carácter proteccionista y discrecional. En este sentido dos expertos en el tema reiteran la posición de que si bien podría parecer racional contrarrestar el comercio “desleal” que distorsiona la competencia, es en los detalles de las disciplinas AD y en su aplicación en donde “está el diablo”. (Blonigen, B. y Prusa, T., 2002, pg. 3). En la misma línea una funcionaria de la UNCTAD expresa que la legislación de EE.UU. es sofisticada y “su utilización ilustra el peligro que implica sacar ventaja de los espacios que dejan los acuerdos internacionales para proveer protección temporaria” (Tórtora, M., 2000)³⁴². Cabe recordar que previo a la Ronda Uruguay EE.UU. era el principal usuario, no solo en el número de investigaciones, sino también en el comercio afectado, y sus prácticas antidumping desde los años 80’ fueron muy criticadas (Boltuck, R. y Litan, R., 1991 y Harrison, A. 1991, entre otros).

342 Respecto a los plazos de la medida se podría agregar que un derecho antidumping puede tornarse casi permanente a través de las revisiones por expiración (*sunset review*) que establece el Acuerdo, y que están sujetas a disciplinas muy laxas.

Una opinión que apunta directamente contra este instrumento, más allá de quién –en el sentido de qué tipo de país– y cómo lo aplique –nivel de apego a las reglas–, es la expresada por Guadagni, A. y Kaufmann J. (2004), quienes señalan: “Ante el perjuicio potencial de las medidas antidumping, ..., hay países que en forma bilateral han eliminado la posibilidad de aplicación recíproca de tales medidas. Es lo que se hizo, por ejemplo, en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá de 1996”³⁴³.

En un Documento de la UNCTAD, realizado a partir de un seminario de expertos en el tema hacia el año 2000, se expresaron miradas críticas respecto a este instrumento, y siendo este un organismo que precisamente se focaliza en el comercio y el desarrollo, consideramos relevantes citar algunos fragmentos de las exposiciones más relevantes. “El efecto negativo de las medidas antidumping es tan grave que la mayoría de las empresas afectadas probablemente prefiera las medidas consideradas ilegales por la OMC, como la utilización de precios mínimos y contingentes en lugar de las medidas antidumping, ya que por lo menos aquellas tienen la ventaja de la certeza y no permiten la exclusión de los mercados.” William H. Barringer (en UNCTAD 2000) (Willkie Farr y Gallagher, Washington D.C.).

Más de una década antes, en referencia a que el antidumping es el instrumento de política comercial que genera los impactos más adversos, la revista *The Economist*, los identificaba como las “armas químicas” de la guerra comercial, y vale la pena recordar que en un mundo en que la guerra es legalmente tolerada, este tipo de armas están prohibidas, lo cual habla de por sí respecto de la suerte que debería correr la aplicación de derechos antidumping³⁴⁴. Claude

343 Cabe señalar que tanto Chile como Canadá en la mayoría de los Acuerdos que firmaron a posteriori han incluido la posibilidad de medidas antidumping, y en su tratado bilateral se incluyeron disciplinas de Políticas de Competencia.

344 Literalmente señala: “*anti-dumping suits are emerging as the chemical weapons of the world's trade wars.*” *The Anti-Dumping Dodge, Economist*, Sept. 10, 1988, at 77, citado en un artículo de Bao Anh Thai (May 2003). Cabe mencionar que la comparación debe haber aprovechado el contexto de sensibilidad por las denuncias sobre el ataque con armas químicas de Irak a parte de su población Kurda en la zona de Halabja, realizado ese mismo año.

Barfield perteneciente al *American Enterprise Institute* también identificó al AD como “las armas químicas de la guerra comercial”, utilizadas a fin de favorecer a los productores locales contra los extranjeros (citado en Moey Howell, J. 1999).

Stiglitz, J. (1997), centrado en la práctica de los EE.UU. también realiza una crítica contundente, “....perpetuar las leyes contra el comercio desleal que en sí mismas son desleales impone cargas sustanciales sobre nuestros consumidores y exportadores más eficientes mientras protegen a las empresas menos eficientes de competir con la importación” (traducción propia).

Por su parte, Rodrik, D. (2007) reconoce que si bien las provisiones del AD son una puerta abierta al abuso de la protección, puesto que permite colocar medidas aún en situaciones en las cuales desde el punto de vista económico es débil su justificación, su uso ha sido moderado. Incluso señala, al contrario de gran parte de la literatura, que su uso ha sido infrecuente a pesar de la flexibilidad de sus reglas, y que por lo tanto no ha generado efectos adversos en el comercio mundial. Por el contrario, sostiene que ha contribuido a un régimen comercial más abierto, al proveer una válvula de seguridad, y que podría tener efectos perjudiciales si en vez de estar dentro de las reglas multilaterales estuviese afuera.

Uno de los expositores en el Documento citado de la UNCTAD agrega: “La formulación más precisa de las normas (por ejemplo, cómo se determinan el dumping y el daño) no eliminaría los principales efectos de distorsión del comercio que tienen las medidas antidumping. Se necesita una reforma más de fondo.” William Barringer (en UNCTAD 2000) (Willkie Farr y Gallagher, Washington D.C.). En cierto modo, coincidimos con esta posición, puesto que las posibles reformas difícilmente puedan solucionar los problemas estructurales en los incentivos que llevan a dificultar la defensa y a que sea deficiente la información utilizada en el cálculo de dumping, sin embargo creemos que existen ciertas posibilidades de mejorar el AAD amén que los PED deberían priorizar, como se analizará más adelante, el uso de medidas de salvaguardias.

5.1.2 Espacios para mejorar la performance del antidumping dentro del actual AAD

5.1.2.1 Reformas unilaterales de las legislaciones locales

Es claro que el AAD establece un piso de obligaciones, y como marca M. Finger (2001), la aplicación de las disciplinas contenidas en el Acuerdo no garantiza que la aplicación de medidas mejore el bienestar general. En este sentido, lo que se señala es que más allá de la existencia de ganadores y perdedores que habrá con cualquier medida de restricción o liberalización comercial, el AAD no constituye una guía para evitar que la sociedad empeore su situación³⁴⁵. Como fuera discutido durante este trabajo, existen diversos enfoques desde la economía para evaluar los efectos netos de una medida de política comercial, y es probable que Finger priorice el análisis de excedentes, mientras, conclusiones diferentes pueden ser obtenidas, si se pretende como objetivo de la política comercial el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas o resguardar sectores sensibles o estratégicos.

De todas formas, incluso incorporando estos otros objetivos de la política comercial, compartimos la idea respecto a que el estricto cumplimiento de las disciplinas del AAD no nos acercan necesariamente a las metas propuestas, y esto se enfatiza aún más a partir de nuestras conclusiones respecto a los excesos en los cálculos de dumping. En este sentido, se entiende que muchos países incluyan como obligatorio el análisis del interés público, la aplicación de un derecho inferior al dumping, o adicionen algunas disciplinas OMC-plus (bien sea sobre las reglas de acumulación, el volumen insignificante, la proporción importante para la rama de producción, la posibilidad de suspender derechos, etc.).

345 En el extremo, desde la visión de ciertos economistas el dumping no debería ser penalizado, ya que este beneficia al consumidor. Una declaración de este orden fue realizada por el Lic. Daniel Artana, un reconocido economista de FIEL, y tras su ratificación, la Unión Industrial Argentina cesó el financiamiento económico de dicha entidad.

Sin embargo, cuando los países debieron generar sus normas nacionales para internalizar el AAD de la Ronda Uruguay, la mayoría carecía de experiencia en su utilización y por lo tanto podría tener dudas acerca de cuál sería la dirección e intensidad de sus efectos, por lo cual pasado un cierto período varios de ellos, y habiendo realizado un proceso de aprendizaje, han iniciado reformas en sus legislaciones. Estas pueden responder tanto a una nueva orientación en la política comercial (bien sea por cambios políticos locales o del contexto internacional), a modificaciones estructurales en los patrones de comercio que llevan a que ciertos actores previamente beneficiados pasen a ser perjudicados, o nuevos equilibrios en el poder de *lobby* entre los ganadores y perdedores de la aplicación del AD.

Un caso claro es el de la UE, que ha generado un proceso de discusión acerca de los efectos de las medidas AD, considerando tanto el posible impacto sobre los consumidores como las restricciones a los procesos de deslocalización productiva hacia China (y otros países asiáticos) de empresas trasnacionales de capitales europeos³⁴⁶. De este modo se busca sopesar el peso de los productores integrados localmente (solicitantes de medidas) con aquellas empresas europeas que generan las marcas, diseñan y distribuyen, pero el proceso de manufactura lo tercerizan en China. En este sentido se intentaría que las medidas AD tengan un menor impacto sobre los esquemas de internacionalización de las empresas que manufacturan en el exterior. En cierta forma, esto refleja la tensión que se produce al interior de las cadenas globales de valor en cuanto a si su regulación es predominantemente privada o con injerencia de los estados o las organizaciones intergubernamentales. Cabe señalar que hay autores que al analizar la *governance* delimitan claramente que hay sectores en las cuales son relevantes las reglas de la OMC y en otros casi con

346 Estos puntos son considerados por Sapir, A (2006), quien señala que dada la imposibilidad política y práctica de mejorar el AD a través de estudios de las condiciones de competencia en el país exportador, la solución más realista es reforzar el Análisis de Interés Público, intentando estimar el costo sobre los consumidores a partir de estimaciones propias. En el mismo sentido este análisis puede incorporar a los efectos sobre empresas europeas que han subcontratado producción en los países a los cuales se les aplicaría medidas AD.

exclusividad las reglas internas de las Empresas Transnacionales. (Gereffi, Gary; Humphrey, John and Sturgeon, Timothy (2005).

La Argentina, en el contexto de una recesión sostenida y una intensificación del uso del AD, en el año 2001 con el objetivo de agilizar las solicitudes e investigaciones realizó modificaciones en su legislación, la que fue caracterizada como más proteccionista por Barakat, E. y Nogues, L. (2005), aunque cabe aclarar que contenía elementos en sentido contrario, tal como la obligatoriedad de aplicar un derecho inferior. Tras la devaluación esta legislación fue dejada de lado (pese a existir como Decreto 1088/01 y haberse notificado a la OMC), y en el año 2008 se trabajó sobre un nuevo proyecto, que se promulgó como *Decreto Reglamentario 1393* en el contexto de la crisis, y apuntó a acortar los plazos, clarificar el ordenamiento jurídico y dar mayor transparencia con la publicación de los informes finales. Sin embargo, no implementó la obligación de aplicar un derecho inferior ni en la posibilidad de suspender la aplicación de las medidas, siendo esto consistente con la mayor gravitación del sector productivo en las decisiones de la política comercial, y en el contexto de contar con mayor margen de maniobra relativas al objetivo general de reindustrialización³⁴⁷.

Las reformas internas también pueden tener un carácter no discriminatorio u orientarse sólo a los socios de un Acuerdo Regionales. Respecto a este punto solo señalamos que existen múltiples alternativas para el tratamiento del comercio intra-zona del AD y también extrazona. Obviamente, la alternativa más radical de sustituir el anti-dumping por políticas de competencia es la que ha elegido la UE, y ha inspirado a diversos Tratados de Libre Comercio Bilaterales, como ser el de Canadá - Chile hacia finales de los años '90 (Bertoni, Leane *et al*, 2008) y en un gran número de casos entre países de Europa del Este. Obviamente en estos casos al sustituirse el AD por políticas de competencia, cambia el sentido y objetivo de las investigaciones, y por lo tanto el problema de información y el análisis de los incentivos se modifican radicalmente.

347 Perú en el año 2010 también ha comenzado un proceso de reformas que es conducido por el INDECOPI, pero en el cual participan diversos ministerios y dependencias públicas.

Existen otras alternativas intermedias, que pueden combinar tanto las disciplinas del AAD como el tipo de Agencia que lleva adelante las investigaciones, así en las Américas está la instancia de investigación Supranacional que implementa la Comunidad Andina (Rodríguez Barzola, W. 2002), la posibilidad de revisión y Panel Bilateral del NAFTA o el reforzamiento de las disciplinas OMC –plus en el Mercosur³⁴⁸(Bertoni, 2006; Barral, W. 1999; Delgado, R. 1999 y González, Flavio 1999). El impacto de estas modificaciones es parcial, y dependerá del patrón geográfico del comercio de cada país con los socios del Acuerdo Regional que ha incorporado modificaciones en la normativa antidumping.

Estos avances en el marco de los Acuerdos Regionales podrían constituir una profundización de la discriminación contra los países de extrazona (como se discutió al analizar el Art. XXIV del GATT en 1.3.2.1), por lo tanto es un punto a analizar en la interacción entre regionalismo y multilateralismo (Geloso-Grosso M., 2003). Por el contrario, cuando las modificaciones se limitan a disciplinas, bien sea por consideraciones internas o presiones externas, estas podrán aplicarse en forma multilateral y de este modo el Acuerdo Regional pudo servir como un “laboratorio de pruebas” previo a la extensión de los cambios en el uso del AD en el marco del GATT-OMC.

Por su parte, EE.UU., que históricamente ha sido el principal usuario, lejos de intentar implementar reformas domésticas tendientes limitar los excesos en las medidas, es claramente proclive preservar altos márgenes de discrecionalidad –con pequeñas concesiones en Acuerdos Bilaterales-. Un claro ejemplo ha sido la negociación del ALCA, en la cual, excepto EE.UU., todos los países del hemisferio tenían una posición ofensiva para avanzar en un mecanismo OMC-plus en el antidumping, como una forma de evitar que las posibles

348 Cabe señalar que en el Mercosur si bien existen decisiones al respecto, estas no han sido internalizadas por todos los socios, e incluso quienes lo hicieron las aplican parcialmente, por lo cual en la práctica el único punto OMC-plus respetado por todos los miembros es llevar adelante consultas bilaterales previas a la apertura en forma similar a las que son obligatorias en el marco de la OMC para investigaciones por subvenciones.

mejoras en el acceso al mercado del norte, principalmente, finalmente sean neutralizadas por este instrumento (Blanco, H. y Zabudovsky, K. -2003-, y O'Keefe, T.A. -2003-,).

Así, si bien dentro de los cambios autónomos de las legislaciones nacionales podría haber elementos tendientes a corregir los problemas de incentivos para la defensa de los exportadores, y en consecuencia paliar los excesos de este instrumento, de todas formas su carácter acotado a pocos países no logra tener un carácter sistémico.

5.1.2.2 *Accountability* mediante la supervisión y el aprendizaje.

Como fuera señalado, en los diversos diagnósticos acerca del carácter abusivo del antidumping coexisten problemas de implementación y de diseño, aunque ciertos autores enfatizan en el primer aspecto. En esta línea, la situación ideal sería que exista un proceso de aprendizaje e intercambio de experiencias que lleve a que todas las autoridades nacionales interpretaran con cierta uniformidad la “intencionalidad” con la cual se incorporó el AAD al GATT, tendiendo a que ocupe un lugar central garantizar el derecho a la defensa de las partes y que las determinaciones se tomen a partir datos que sean razonables desde el punto de vista económico.

A estos fines, una instancia como es el Comité Antidumping puede contribuir mediante “Recomendaciones”, las cuales no son obligatorias y por lo tanto no pueden presentarse como un incumplimiento en una demanda en la OMC. Sin embargo, en la práctica, el apartamiento de estas recomendaciones podría ser un indicio de falta voluntad de las autoridades en utilizar las mejores prácticas, lo cual podrá incidir en forma adversa en cuanto al modo general que se interpreten otras actuaciones.

Las recomendaciones, que no han sido numerosas, han intentado garantizar cierta razonabilidad en los análisis para aquellos temas que

el AAD tenía disciplinas poco claras. Un ejemplo es la “Recomendación relativa a los períodos de recopilación de datos para la determinación de daño y de dumping” (G/ADP/6, adoptada por el Comité el 5 de mayo de 2000³⁴⁹).

En el mismo sentido, la cooperación de los miembros con mayor experiencia brindando capacitación a las autoridades de otros países, o los programas de capacitación de la OMC en la materia, también podrían encuadrarse en el contexto de formas de intercambio y aprendizaje que deberían contribuir a que la utilización de este instrumento mantenga la mayor coherencia con el objetivo para el cual fue pensado.

En función que el AD es visto por algunos autores como una imposición de sectores proteccionistas en el contexto de la formulación de la política comercial nacional y fue trasladado a las disciplinas multilaterales, el proceso de intercambios de experiencias y aprendizaje colectivo puede caracterizarse como *naïve*. En efecto, se trata en el mejor de los casos de un juego de suma cero entre el país que aplica la medida y quien la recibe (o algunos autores podrían incluso señalar de suma negativa), por lo cual los procesos de intercambio de “las mejores prácticas” será limitado, o incluso sesgado. En otras áreas temáticas, en donde existe la posibilidad de juegos de suma positiva –negociación de apertura de mercados con reciprocidad, prevención de epidemias, lucha contra el delito transnacional, procesos de distensión bélica, etc.– los mecanismos de intercambio de información probablemente puedan ser más fructíferos.

En el mismo sentido, Moore, M. (2007), considera que al existir más países usuarios, también se han desarrollado actores interesados en

349 El Comité observó que, si bien el AAD se refiere al período de recopilación de datos para las investigaciones cuando hace alusión al “período objeto de investigación”, no establece ningún lapso concreto, ni directrices para determinar el marco temporal apropiado de investigación para el examen del dumping o del daño. En este sentido consideró que sería conveniente disponer de directrices para determinar, qué período o períodos de recopilación de datos serían adecuados para el examen de la existencia de dumping y de daño. No obstante, el Comité reconoció que la existencia de tales directrices no excluye la posibilidad de que las autoridades investigadoras tomen en cuenta las circunstancias particulares de una determinada investigación. Luego se presentan cuatro recomendaciones concretas al respecto.

cierto modo de aplicación del instrumento, más allá de la voluntad política de las máximas esferas de los gobiernos. Así, adicionalmente a los intereses nacionales, deben contemplarse a las burocracias de las agencias encargadas del antidumping, punto que también destaca Grey. R. (1998) en la negociación de la Ronda Uruguay del actual AAD.

5.1.2.3 *Enforcement* mediante la judicialización en el OSD.

Como señalamos en el punto anterior, las acciones del Comité Antidumping tendrán un efecto limitado en los aspectos controvertidos de la aplicación del AD, y al igual que en el resto de los compromisos del GATT-OMC, cuando un miembro considera que se han violado o menoscabado sus derechos, tiene la posibilidad de acudir al Mecanismo de Solución de Diferencias, siendo una instancia judicial de comparecencia y acatamiento obligatorio, lo cual implica cierta redefinición de la soberanía de los países en varias áreas, aunque con las limitaciones previamente expuestas (en 1.4.2.2) dado el carácter intergubernamental de la institución (Jackson, J. 2006).

Así, para quienes consideran que los principales problemas del AD provienen de la implementación que llevan adelante las autoridades nacionales, una de las principales aspiraciones sería contar con un mecanismo arbitral rápido y eficiente que pueda dejar sin efecto las medidas antidumping que se aplicaron sin atenerse a las disciplinas del Acuerdo.

Desde nuestra perspectiva no compartimos el diagnóstico de centrarnos exclusivamente en la implementación de las autoridades nacionales, puesto que el problema de incentivos se corresponde en gran parte al diseño del instrumento. De todas formas, es necesario aclarar que el mecanismo de solución de diferencias presenta severas limitaciones, incluso para corregir los problemas que puedan ser consecuencia de la forma en que se realizan las investigaciones.

Los siguientes son los principales problemas del mecanismo de solución de diferencias, los cuales se desarrollarán en detalle a continuación.

- a) Restricciones para activar un procedimiento y costos excesivos para los PED.
- b) Asimetrías en el cumplimiento de los fallos según el tamaño relativo de los países
- c) Legitimidad política y límite de los alcances de la judicialización³⁵⁰
- d) Especificidad en el AAD de las competencias otorgadas a los Grupos Especiales en el ámbito de la solución de diferencias

a) Restricciones para activar un procedimiento y costos excesivos para los PED

Como fuera señalado en la sección 1.4.2.2, al sistema de arbitraje de la OMC sólo pueden acudir los Estados miembros y no los particulares. Por lo tanto, el comercio afectado o la envergadura de las empresas exportadoras perjudicadas por la aplicación de medidas AD en supuesta infracción a las reglas, deben tener la suficiente entidad para que un miembro decida afrontar los costos económicos y diplomáticos de presentar dicha controversia en la OMC (Lawrence, R. 2007).

Un primer punto a considerar es la posibilidad de litigar con éxito, lo cual dependerá de la evidencia del apartamiento de las disciplinas, la jurisprudencia que exista al respecto y la calidad profesional de la defensa. En relación a esto último, en general los gobiernos subcontratan a estudios jurídicos especializados para realizar sus demandas en la OMC, lo cual para ciertos países -básicamente PED de menor tamaño- constituye una barrera adicional, considerando que son débiles los incentivos a financiar estos costos por parte del sector

350 Respecto a la racionalidad de contratos incompletos, hay autores que señalan que esto se debe a que es imposible describir todas las situaciones de antemano (Horn *et al* 2005). También los contratos incompletos pueden devenir de una “ambigüedad estratégica”, cuando uno de los actores cree tener mayor poder de influencia en la instancia en la cual se dirima la controversia, y así disciplinar la conducta de otros (Rasmusen, 2001).

privado afectado, dada la incertidumbre sobre los posibles beneficios, como se explica a continuación³⁵¹.

b) Asimetrías en el cumplimiento de los fallos según el tamaño relativo de los países

La debilidad de los incentivos para el sector privado de financiar parcial o totalmente los costos de estas controversias proviene de la falta de seguridad respecto al cumplimiento efectivo de los fallos del Mecanismo de Solución de Diferencias. Como se señaló en 1.4.2.2, el acatamiento de los fallos si bien es formalmente obligatorio, en la práctica la OMC carece de supranacionalidad, por lo tanto son los países miembros quienes en última instancia adoptan las correcciones. Si bien incumplir tiene indudablemente un costo de reputación, y ocasionalmente -según el tamaño relativo entre el demandante y el demandado- podrá existir un perjuicio económico por represalias, difícilmente esto redunde en beneficios para el sector privado que fue afectado por medidas AD incorrectas.

Como se explicó, en términos generales los países grandes tienen un incentivo a incumplir los fallos cuando las demandas provienen de países pequeños, los cuales no podrán ejercer el poder de las represalias que autoriza la OMC. En la práctica, la actitud de un país grande en esta situación dependerá de la sensibilidad del sector objeto de la disputa, del efecto de desandar una determinada política comercial o de la valoración que haga respecto a que se erosione su reputación como un miembro confiable. Por lo tanto, podrán encontrarse situaciones de acatamiento de los fallos -a pesar de la debilidad o imposibilidad de recibir represalias comerciales-, soluciones parciales o dilatorias, ofrecimiento de compensaciones como prevé la OMC o, lisa y llanamente de incumplimiento.

351 Como se señaló previamente, si bien existe un Centro especializado para apoyar a los PED en el ámbito de las controversias de la OMC, de todas formas tiene un costo significativo y no es claro que pueda suplir la contratación de un estudio adicional, ya que su función es asesorar y no llevar adelante el procedimiento, que requiere presentar voluminosas demandas y respuestas en plazos relativamente breves.

En cuanto al AAD, como ejemplos contrapuestos de las posibles conductas de los países grandes, se encuentra por un lado la UE que ha tendido a incorporar en sus investigaciones aquellas interpretaciones que surgen del Órgano de Apelación, incluso cuando el Bloque no ha sido la parte demandada, lo cual le permite minimizar la posibilidad de obtener fallos adversos. Por el otro lado, la persistencia del incumplimiento de EE.UU. en su metodología de *zeroing* en los cálculos de dumping, lo cual como se explicó en 2.5.1.3, lleva a una sobrestimación del dumping o incluso a valores positivos cuando este es inexistente.

En ciertos casos en que existían posibilidades concretas de retaliación, por ejemplo por demandas de la UE; los EE.UU. han realizado una corrección parcial para dichas investigaciones puntuales. Sin embargo, en su práctica general continúa con la aplicación del *zeroing*, (sólo la eliminó para alguna de las metodologías previstas en el AAD), y la mayoría de los países que son afectados por la aplicación de medidas AD no llevan adelante una demanda contra EE.UU. Esto es debido a que a la escasez de recursos financieros para solventar el proceso se le suma la baja probabilidad de que aún obteniendo un resultado legal favorable, logren que los derechos aplicados se recalculen –o en el extremo se retiren–, dada la imposibilidad de tomar represalias efectivas contra los EE.UU.³⁵²

Por lo tanto, a partir de lo señalado en a) y b), solo una fracción menor de los casos que potencialmente pudiesen presentar controversias es efectivamente llevada a un panel en la OMC³⁵³. En efecto, en el período 1995–2008 sólo el 2% de las investigaciones antidumping han sido llevadas a la instancia multilateral de judicialización.

³⁵² Cabe recordar que un fallo sólo se aplica a un caso particular, más allá que una nueva demanda pueda hacer referencia al antecedente anterior, la misma debe ser sustanciada en su totalidad. En el caso del *zeroing* esto implica que los exportadores hayan podido responder en tiempo y forma a todos los pedidos de información y que sus datos hayan podido ser verificados. Las fallas del sector privado e incumplimiento de estas etapas también debilitan la posibilidad de llevar adelante con éxito una demanda en el seno de la OMC.

³⁵³ Esta línea argumental no varía aun cuando se considere que, en las etapas de consulta obligatoria del sistema de solución de diferencias de la OMC, los países puedan aclarar ciertos temas controvertidos de una investigación o éstos lleguen a un entendimiento mutuamente satisfactorio.

c) Legitimidad política y límite de los alcances de la judicialización

El hecho que los Acuerdos al igual que los contratos privados cuenten con una instancia a la cual apelar en caso que una parte incumpla su parte del compromiso, es uno de los roles claves que tiene una Institución para superar el dilema del prisionero, tal como fuera explicado en las secciones iniciales de este trabajo. Por lo tanto, cuando lo estipulado entre las partes no es ambiguo, contar con un mecanismo arbitral que establezca en tiempos razonables un dictamen respecto a quien ha incumplido, es sin duda un elemento que da fortaleza a un sistema basado en reglas.

Las reglas del GATT en muchos casos son pasibles de una interpretación casi unívoca, y existen pocos argumentos legítimos y razonables que pueden indicar que son válidas múltiples lecturas de una determinada disciplina o norma. Sin embargo, en ciertas ocasiones los países en las negociaciones de los Acuerdos del GATT han dejado “ambigüedades constructivas” como prenda para lograr consensos. En estos casos su interpretación en uno u otro sentido por el OSD podría ser considerada como una extralimitación de este cuasi “poder judicial”, cuando una norma ambigua o de sentido más amplio es la máxima precisión que pudieron alcanzar las naciones, y sólo ellas podrían renegociar a fin de tener un texto más puntual.

La figura extrema que interpreta este equilibrio es la cláusula del consenso negativo con la cual se decide en el OSD, que además de quitar el poder de veto al país que ha incumplido algún Acuerdo, pone de manifiesto que si todos los miembros creen que ha existido una extralimitación en una determinada interpretación de alguna norma, la misma puede ser rechazada. En esta situación, la opinión conjunta de los miembros refuerza su soberanía al bloquear e invalidar lo dispuestos por el OSD. Obviamente, dado que este caso solo se daría en una situación límite, en el que ninguna nación se vería favorecida —o alguna podría estarlo en dicho caso pero contempla un riesgo futuro de la interpretación dada—, en la práctica la posibilidad de obtener un consenso negativo opera como un reaseguro que

evite una extralimitación en el análisis jurídico de los Acuerdos³⁵⁴.

En relación a esta tensión, Rubens Ricupero ha señalado ya en el año 2005 que resulta paradójico que las negociaciones se hayan estancado y la OMC se haya ido transformando básicamente en un ámbito de judicialización de las reglas del comercio, pasando a tener un papel predominante el Órgano de Solución de Diferencias, eclipsando a su rol como foro de negociaciones³⁵⁵.

El problema asociado a las determinaciones del OSD adquiere mayor relevancia en la medida que los resultados a los que arriban los Grupos Especiales -primera instancia arbitral- o los fallos definitivos del Órgano de Apelación no están exentos de controversias. En este sentido, la calidad y coherencia de sus determinaciones no sólo son cuestionadas por los países miembros que han perdido la disputa, sino también por académicos expertos en derecho y economía internacional. Así, Henrik Horn y Petros C. Mavroidis, han examinado gran parte de los reportes adoptados por el OSD, y en muchos de ellos han encontrado inconsistencias jurídicas con otros principios de la OMC, o falta de razonabilidad económica³⁵⁶.

354 Un tema que planteó una tensión similar respecto a quiénes y qué se decide en la OMC fue la controversia entre EE.UU. e India respecto a las restricciones cuantitativas que esta última aplicó al amparo de las disposiciones respecto a las Salvaguardias por Balance de Pagos. Estas restricciones deben ser aprobadas por una mayoría calificada del Consejo de Mercancías, y luego de que eso ocurriera EE.UU. demandó a la India argumentando que no estaban dadas las condiciones establecidas en el Acuerdo. Finalmente, tras consultas al FMI el Órgano de Solución de Diferencias dio la razón a EE.UU., por lo cual la votación de los miembros en el Consejo de mercancías quedaba sin efecto real.

355 Ricupero ha sido el Director General de la Organización de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) entre 1995 y 2004, y estos conceptos fueron vertidos en una conferencia de la Red Latinoamericana de Política Comercial (Latin Trade) en octubre de 2005,

356 Estos especialistas están a cargo del *Legal and Economic Principles of World Trade Law*, en el *American Law Institute*, http://www.ali.org/index.cfm?fuseaction=projects.proj_ip&projectid=10

d) Especificidad en el AAD de las competencias otorgadas a los Grupos Especiales en el ámbito de la solución de diferencias

Los puntos presentados previamente hacen referencia a las limitaciones del Mecanismo de Solución de Diferencias aplicables a todos los Acuerdos, más allá que se ejemplificó acerca de su posible impacto en controversias relativas a medidas AD. Por su parte, si bien es cierto que las controversias de los diversos Acuerdos tendrán una combinación de abordaje transversal respecto a los principios del GATT y a la luz del derecho público internacional, y uno particular, respecto a los temas específicos de la disputa, sólo en el AAD existen prescripciones específicas que delimitan el tipo de análisis que se podrá realizar en la instancia arbitral (Art. 17 del AAD).

En este sentido, con respecto a la prescripción del Art. 17 del AAD, Guasch, L. y Rajapatirana, S., (1998; pg. 10 y 11) señalan que se debilitó la capacidad de *enforcement* debido a que los panelistas se deben limitar a analizar si las autoridades nacionales establecieron apropiadamente los hechos, y si realizaron una evaluación imparcial y objetiva. Agregan que si las autoridades nacionales adoptaron una interpretación permisible, esta debe ser aceptada aunque el panel piense que otra hubiese sido preferible. Por lo tanto, en relación a la hipótesis planteada, determinaciones con escasa razonabilidad económica podrían ser permisibles, por lo cual el actual funcionamiento del tribunal arbitral de la OMC no constituye una solución a algunos de los problemas que hemos señalado.

En el extremo opuesto, realizar interpretaciones muy restrictivas o literales en el texto del AAD puede llevar a que aplicar una medida en conformidad se torne muy dificultoso para ciertos países y/o sectores. Por ejemplo, en el contexto de la determinación de causalidad se exige que los daños causados por otros factores “no se habrán

de atribuir” a las importaciones investigadas³⁵⁷, lo cual fue interpretado por el Órgano de Apelación como la obligación de “separar y distinguir los factores de daño”, y luego analizar cuánto pesan las importaciones con dumping en relación a los otros.

Claramente en la dinámica económica de un mercado las diversas causas interactúan, vía cantidades y/o precios, y también mediante modificación de expectativas e inducción de conductas adaptativas. Por lo tanto, un análisis de causalidad en línea con tal exigencia requeriría en primer lugar determinar con claridad sobre qué indicadores descansa centralmente la determinación de daño (descenso de precios y/o rentabilidad, caída de volúmenes de venta, etc.) y contar con la suficiente información de las diversas variables que pueden afectar a dichos indicadores para hacer un ejercicio econométrico, y poder asignar el efecto parcial de cada una de ellas.

Obviamente, cualquiera de estos ejercicios lleva implícitos supuestos acerca del modelo a utilizar –cuya base legal podría ser discutible–, y en una investigación de este tipo se requeriría gran cantidad de información microeconómica que corresponde a agentes no involucrados en la misma, con lo cual su obtención será casi imposible para las autoridades, y obviamente sería injusto que se estipule como carga de la prueba para alguna de las partes. Así, ya sea por la subjetividad –incluso arbitrariedad– de los supuestos o de los modelos teóricos invocados, las dificultades en establecer cuál es toda la información necesaria y en gran medida la imposibilidad de obtenerla, hace que sólo países cuyas autoridades cuenten con gran cantidad de recursos, y en sectores que predominen grandes empresas, puedan alcanzar el citado estándar.

357 El Art. 3.5 del AAD indica, en referencia a las autoridades: “Éstas examinarán también cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones objeto de dumping, que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional, y los daños causados por esos otros factores no se habrán de atribuir a las importaciones objeto de dumping”.

A partir de lo señalado en los puntos a) a d) se dejó en claro las limitaciones del OSD como medio de solucionar en forma adecuada los problemas del antidumping, bajo el supuesto que éstos se encuentran en el modo en que las autoridades nacionales implementan las investigaciones. Partiendo del mismo supuesto, otra posibilidad de solucionar el problema es lograr que el AAD sea revisado, para lo cual es necesario iniciar una ronda de negociación.

5.1.3 Las negociaciones de la Ronda Doha y la inclusión del AAD

La Ronda Uruguay había dejado explícito que ciertos Acuerdos se debían revisar en una próxima negociación a fin de profundizar los compromisos ya adoptados. De todas formas, el lanzamiento de una nueva Ronda de Negociaciones requiere establecer un consenso sobre la Agenda de temas a incluir en forma adicional a los pre-acordados en la Ronda Anterior. Un primer intento de lanzar una Ronda aconteció en 1999, la Ronda del Milenio, la cual fracasó en la Ministerial de Seattle. En cuanto al tema que nos interesa, no se había alcanzado un consenso para incluir en las negociaciones al AAD, a partir de la firme oposición de EE.UU. y del apoyo de algunos nuevos usuarios, entre los que se destacaba la Argentina.

Hacia finales del año 2001, luego de trabajosas negociaciones en el seno de la OMC, y en el marco de cambios en el contexto de la política internacional de EE.UU., se acuerda en lanzar una nueva negociación, denominada Ronda Doha para el desarrollo. Si bien a los fines de nuestro análisis el punto central es la inclusión del AAD en las negociaciones, debemos hacer referencia obligada al ingreso de China a la OMC -cuyas causas e implicancias exceden largamente el tema aquí abordado- focalizando sobre las implicancias en la utilización de los MAC.

Recuadro 5. 1: **Implicancias del ingreso de China en cuanto al AAD**

El ingreso de China a la OMC se realizó tras una compleja negociación en la cual los miembros solicitaron ciertas adecuaciones de las políticas de China, y/o limitar la extensión plena de los compromisos multilaterales al nuevo socio por un determinado tiempo. En este sentido, y dado que para la aplicación de las medidas AD China es considerada como una *non market economy*, en el Protocolo de Acceso se estipuló que el país como un todo seguirá manteniendo dicha condición, aunque las empresas individuales debían contar con la oportunidad de demostrar que operaban en condiciones de mercado, caso en el cual se debía considerar el valor normal en el mercado interno para el cálculo de dumping. A partir del año 2016 la economía de China, con un compromiso de completar su transición al capitalismo en diversos temas, debería ser considerada como una economía plena de mercado, lo cual implica que en las investigaciones antidumping debe ser tratada en forma similar a los otros miembros (Tussie, D. y Bianchi, E., 2004).

En el contexto de los MAC, también se incorporaron dos salvaguardias, las cuales estarán vigentes hasta el año 2012. Una de ellas podía utilizarse en cualquier sector, era de carácter bilateral y podía invocar la amenaza de daño por desvío de exportaciones desde terceros países, originadas en el desplazamiento que en dichos mercados podía ocasionar las ventas de China. La otra salvaguardia era de carácter sectorial para los textiles y la vestimenta, y su especificidad se relacionaba a que en el año 2005 finalizaba el Acuerdo del Vestido y la Vestimenta de la OMC, -tras casi dos décadas de Acuerdo Multifibra y período de transición- y el casi simultáneo otorgamiento a China a los compromisos negociados en dicho mercado.

Por último, respecto a la situación de *non market economy*, China eligió una especie de diplomacia paralela, y al año siguiente de la firma de su Protocolo de Adhesión comenzó a utilizar su poder de compra para obtener el reconocimiento como economía plena de mercado por determinados socios. Así lo obtuvo con Australia y Nueva Zelanda, diversos países asiáticos que forma parte de su periferia económica y lo intentó en América Latina con menor efectividad, puesto que si bien obtuvo un *Memorandum* por parte de diversos países (entre ellos Argentina y Brasil que son los principales usuarios del AD de la región) temas jurídicos relativos a la introducción en el marco legal llevaron a que en la práctica se siguió aplicando lo establecido en el Protocolo de Adhesión. Por su parte, EE.UU. y la Unión Europea también se han atenido al Protocolo de Adhesión y no han realizado compromisos extras en cuanto al tratamiento de China como economía de mercado.

5.1.3.1 Coaliciones en torno a la inclusión del AAD en Doha.

Así como EE.UU. ha sido el principal artífice del actual AAD, tanto en la fracasada Ronda del Milenio como en la actual Ronda Doha ha tenido una posición defensiva en este tema, intentando conservar el *statu quo* de este instrumento, lo que en opinión de dos especialistas es irónico ya que por otra parte profesa el libre comercio³⁵⁸. Oficialmente ya en 1998, EE.UU. argumentó en un comunicado a la OMC que, contrariamente a lo que asumen algunos economistas, las reglas AD no intentan ser un remedio contra las prácticas de precios predatorios de las firmas o alguna otra práctica anticompetitiva, las que son sancionadas por las políticas de competencia, sino que son un instrumento acordado en la OMC para mantener el sistema

358 Blonigen, B. y Prusa, T., 2002, pg. 2. Se podría agregar que esta posición la mantiene en todos sus acuerdos comerciales, así lo hizo en el NAFTA, y en las negociaciones del ALCA este es uno de sus principales temas defensivos. Se podría decir que propone un libre comercio “con un seguro para sus sectores sensibles”.

multilateral. Sin este instrumento y otros remedios comerciales no habría sido posible la liberalización del GATT ni los paquetes de apertura de mercado de la OMC³⁵⁹. Por su parte en la autorización del Congreso al Ejecutivo de EE.UU. para negociar en la OMC, la *Trade Promotion Authority*, determina objetivos principales en la negociación del antidumping, y a su vez requiere un informe especial del Presidente respecto a cómo afectarían los cambios a las leyes de defensa comercial de los EE.UU (Barral, W., 2006).

En contraposición a los EE.UU., y a fin de introducir el AAD en la nueva negociación multilateral, con el objetivo de lograr limitar el abuso en su aplicación, se formó una coalición con aproximadamente 15 miembros que se dieron en llamar “Amigos de las Negociaciones Antidumping” (*Friends*, como luego fueron identificados a lo largo de la Ronda Doha). (Makuc, A. y Vega, C. 2006). Así lo manifestaba la OMC en una Nota Informativa publicada en su sitio web: “Varios Miembros estiman que debe mejorarse el vigente Acuerdo Antidumping para hacer frente a lo que consideran una aplicación abusiva de medidas antidumping, reflejada en la tendencia creciente a imponer medidas antidumping y el número cada vez mayor de diferencias en esta esfera que se plantean en el marco de la OMC. Un grupo informal de 15 participantes (Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; Hong Kong (China); Israel; Japón; República de Corea; México; Noruega; Singapur; Suiza; Taipei Chino; Tailandia y Turquía³⁶⁰), que se autodenomina “Amigos de las negociaciones antidumping”, ha presentado numerosas propuestas para hacer más estrictas las disciplinas que regulan la realización de investigaciones antidumping” (OMC, 2003)³⁶¹.

El inicio de este grupo se puede rastrear en inquietudes compartidas en el seno del Comité AD a partir del año 1995 y logró mayor cohe-

359 Citado en Tavares, A., 2001, p.10. Este argumento es similar al AD como interfase o válvula de escape, el cual fue analizado en el punto 2.4.3.

360 Disponible en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/brief_s/brief11_s.htm

361 Tras su ingreso a la OMC China pasó a formar parte de este grupo.

sión cuando un considerable grupo de miembros demandaron a los EE.UU. por la denominada “*Byrd Amendment*”, que –tal como fuera explicado en 3.3.1.2– era una legislación estadounidense que intentaba compensar económicamente las pérdidas a los productores para los que se determinó daño en investigaciones AD, y se financiaba con la recaudación de estos derechos³⁶².

A fin de entender la posición de los distintos países en cuanto a las negociaciones antidumping en la Ronda de Doha, cabe repasar brevemente qué país ha tenido el rol de usuario y/o afectado en el AD, y algunos aspectos de su economía política interna en lo que se refiere a fijar su posición nacional frente a las posibles reformas del AAD.

a) La estructura del Grupo de Amigos del AD

En primer término, los interrogantes que intentamos responder son fundamentalmente dos: 1) ¿la adhesión de los distintos países al Grupo de Amigos del AD es coherente con el grado de afectación neta de cada uno de ellos en su experiencia previa a Doha?; y 2) ¿han habido cambios en la situación de cada uno frente al AD que hayan podido modificar la estructura y la cohesión del Grupo desde 2001 y que, en consecuencia, incrementen o debiliten su poder de negociación en Doha?

El Cuadro N° 5.1 presenta la actividad antidumping de los países más activos y el saldo entre las medidas aplicadas y recibidas como porcentaje de su actividad AD. Se desagrega el período 1995–2008 en sus etapas pre y post inicio de la Ronda de Doha, y se discrimina en la parte inferior a los países pertenecientes al Grupo de Amigos de las negociaciones Antidumping. El Gráfico N° 5.1, posteriormente, resume el valor del coeficiente de aplicaciones netas como porcentaje de la actividad por país para los períodos pre y post Doha,

362 Los miembros que llevaron adelante la demanda fueron: la Comisión Europea, Brasil, Canadá, Chile, India, Japón, Corea y México, y otros fueron terceras partes como la Argentina. La OMC determinó en el año 2002 que dicha regulación era ilegal, pero EE.UU. recién la retiró en el año 2005 tras represalias de las Comunidades Europeas y Canadá.

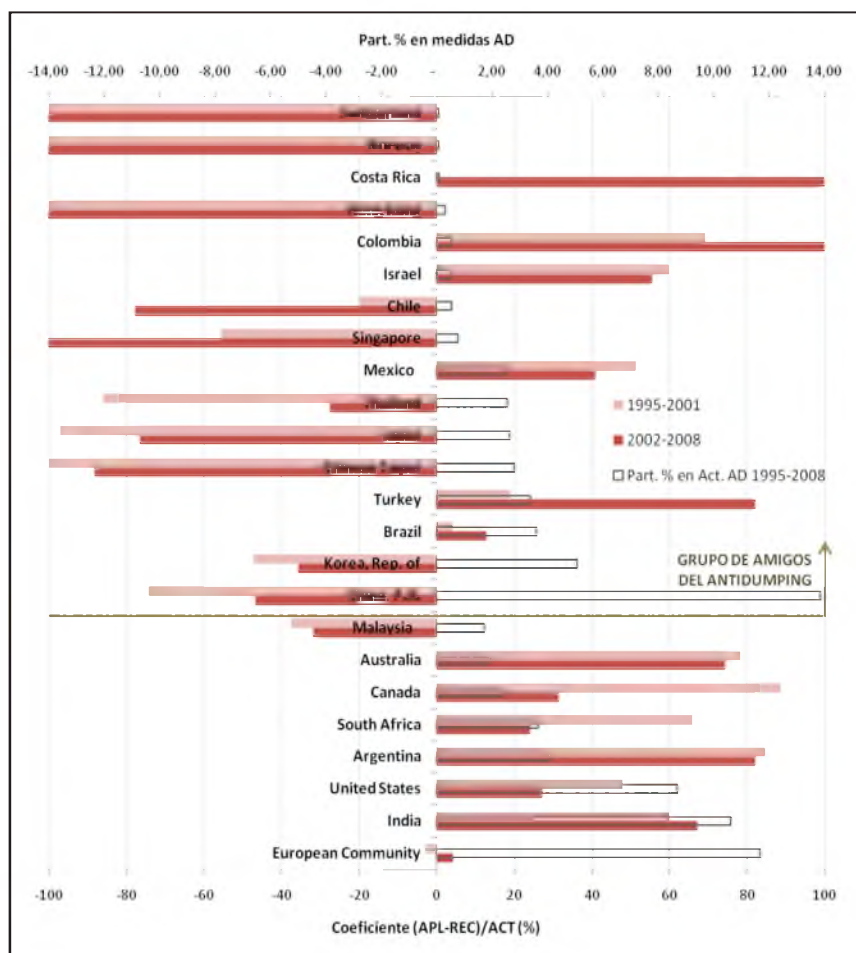
permitiendo observar más claramente las alteraciones en los mismos. Recordemos que en la Figura 1.3, (Sección 1.6) al inicio de este trabajo, señalamos que la actividad antidumping tuvo entre 1995 y 2008 una alta concentración en 24 países, de los cuales 11 fueron los principales usuarios y 13 los principales afectados, y 5 de ellos formaron parte de la intersección entre ambos grupos.

Cuadro N° 5.1: Actividad antidumping de los países del Núcleo de 11 usuarios, de los 13 afectados y del Grupo de Amigos del Antidumping.
Períodos 1995-2001, 2002-2008 y total 1995-2008.

País	Grupo muestral	Grupo de Amigos AD	1995-2001										2002-2008										1995-2008									
			Aplicadas (0)		Rechazadas (0)		Actividad (1/1)		(Aplicadas/Rechazadas)		Aplicadas (0)		Rechazadas (0)		Actividad (1/1)		(Aplicadas/Actividad)		Aplicadas (0)		Rechazadas (0)		Actividad (1/1)		(Aplicadas/Rechazadas)							
			1	%	1	%	1	%	1	%	1	%	1	%	1	%	1	%	1	%	1	%	1	%	1	%						
Argentina	11 usuarios		56	8,6	6	0,7	106	4,7	84,6	7,6	4	0,4	7	0,4	78	3,6	82	4	187	7,2	16	0,7	164	4,1	83,6	167	3,4	16	0,7	164	4,1	
Australia	11 usuarios		41	3,7	6	0,4	46	2,1	78,5	3,4	3	0,3	35	1,6	74,4	35	1,6	74,4	35	1,6	74,4	35	1,6	74,4	35	1,6	74,4	35	1,6	74,4	35	
Canadá	11 usuarios		67	6,0	4	0,4	71	3,2	66,3	2,2	4	0,4	14	1,1	36	1,4	31,4	96	4,1	16	0,7	106	2,6	69,6	167	3,4	16	0,7	164	4,1		
Corea del Sur	11 usuarios		36	8,3	16	1,7	35	5,0	68,1	3,2	16	1,7	56	2,3	24,6	124	5,6	26	1,7	164	3,7	164	3,7	53,1	167	3,4	16	0,7	164	4,1		
Malasia	13 usuarios		16	0,6	26	2,0	35	1,4	-37,6	11	0,4	26	2,0	44	2,2	-31,6	26	1,1	51	2,3	76	1,7	34,3	167	3,4	16	0,7	164	4,1	-100,0		
Rusia*	13 usuarios		6	0,0	56	5,2	56	2,6	-100,0	6	0,0	56	5,2	34	1,6	-100,0	6	0,0	96	4,1	56	2,6	-100,0									
Uruguay**	13 usuarios		6	0,0	36	3,1	36	1,6	-100,0	4	0,2	14	1,4	16	0,6	-67,6	4	0,2	56	2,3	56	1,7	20,7	167	3,4	16	0,7	164	4,1	-66,2		
UE-15	intersección		161	14,4	171	15,3	332	14,6	-3,0	9	8,5	16	8,1	186	8,4	4,5	256	11,6	266	11,7	51	1,7	11	0,4	64,1	306	17,4	84	3,6	47	10,6	
UE-15	intersección		166	15,6	36	3,4	196	8,8	60,0	234	21,0	46	4,2	286	12,8	67,4	306	17,4	84	3,6	47	10,6	64,1									
EEUU	intersección		166	14,6	56	5,2	226	10,0	48,0	106	9,4	56	5,4	166	7,4	27,2	206	12,1	117	5,5	306	8,7	20,6									
México	11 usuarios		56	4,6	16	1,4	66	3,0	51,6	3	2,6	16	1,2	44	2,0	40,6	67	3,7	26	1,3	116	2,8	47,6									
Tailandia	11 usuarios		26	2,0	16	1,3	30	1,7	18,6	106	9,4	16	0,6	116	5,4	92,4	124	5,6	26	1,3	116	2,8	66,6									
Chile	13 usuarios		6	0,0	56	5,0	56	2,6	-100,0	4	0,4	64	5,6	66	3,4	-66,2	4	0,2	126	5,4	116	2,8	-30,6									
Chile	intersección		56	4,6	47	4,2	96	4,4	4,1	36	3,2	27	2,6	66	2,6	12,6	96	3,6	74	3,5	16	3,6	7,6									
China	Relevante		6	0,6	6	0,6	16	0,7	-20,0	1	0,1	6	0,6	6	0,6	-77,6	7	0,3	17	0,6	24	0,6	-41,7									
Colombia	Relevante		11	1,0	4	0,4	16	0,6	69,2	16	0,6	6	0,6	16	0,6	100,0	24	0,6	24	0,6	24	0,6	100,0									
India	Relevante		16	1,4	3	0,3	16	0,7	80,0	7	0,6	2	0,2	6	0,2	66,6	16	0,6	6	0,2	24	0,6	58,7									
Singapur	Relevante		2	0,2	7	0,6	6	0,4	-66,6	6	0,6	46	4,4	51	2,3	-76,6	7	0,3	106	4,6	116	2,8	-47,6									
China PR	intersección		27	2,4	166	16,3	236	9,4	-74,6	106	9,4	26	2,2	406	16,4	-46,7	136	6,1	476	21,6	67	1,9	-66,7									
Argentina	13 usuarios		1	0,1	64	5,7	64	2,6	-96,6	6	0,6	46	4,4	51	2,3	-76,6	7	0,3	106	4,6	116	2,8	-47,6									
Korea Rep.	13 usuarios		26	2,6	76	7,0	106	4,7	-47,2	36	3,2	66	7,4	116	5,4	-36,6	66	3,0	166	7,4	26	6,1	-41,1									
Malasia	Relevante		6	0,0	6	0,0	6	0,0	-100,0	6	0,0	6	0,0	6	0,0	-100,0	6	0,0	16	0,6	16	0,6	-100,0									
Corea del Sur	Relevante		6	0,0	6	0,0	6	0,0	-100,0	6	0,0	6	0,0	6	0,0	-100,0	6	0,0	16	0,6	16	0,6	-100,0									
Noruega	Relevante		6	0,0	6	0,0	6	0,0	-100,0	6	0,0	6	0,0	6	0,0	-100,0	6	0,0	16	0,6	16	0,6	-100,0									
Suecia	Relevante		6	0,0	6	0,0	6	0,0	-100,0	6	0,0	6	0,0	6	0,0	-100,0	6	0,0	16	0,6	16	0,6	-100,0									
Subtotal Amigos AD			273	19,4	626	67,4	746	33,2	-42,6	373	33,4	624	56,7	994	46,4	-24,6	606	26,6	1166	52	1734	30,6	-32,6									
Rusia*			116	10,6	166	15,1	286	12,6	-17,6	116	10,6	166	14,7	286	12,6	-16,6	206	10,7	336	14,6	56	1,2	-46,6									
Total			1116	106	1116	106	-	-	0,0	1101	101	1101	101	-	-	0,0	2211	100	2211	100	-	-	-									

Excl. Grupo intersección y excl. Amigos del AD. *Referencias:* PED: PD; CHINA: AMIGOS NO RELEVANTES

Gráfico N° 5.1
Países de los Núcleos de 11 usuarios y 13 afectados y
Grupo de Amigos del AD.
Coefficiente de aplicaciones netas (eje inferior).
Períodos 1995-2001 y 2002-2008. Participación
en la actividad AD total en 1995-2008 (eje superior)



Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

Del Núcleo de los 13 principales afectados, solamente no pertenecen al Grupo de Amigos del AD (en adelante Amigos o *Friends*) los tres principales usuarios del instrumento (India, EEUU. y la UE), los dos países no miembros de la OMC al año 2001 (Rusia y Ucrania) y Malasia. Este último constituye la gran excepción –considerando que ha sido un claro afectado neto, con un gran número de medidas recibidas en ambos períodos– y se diferencia así de la estrategia del resto de los países del Sudeste Asiático.

En este sentido, de los aproximadamente 15 miembros del Grupo de los “Amigos” la mayoría son países que han resultado notoriamente afectados netos por el AD en 1995-2001, si bien la estructura del grupo presenta cierta heterogeneidad.

Los países del Grupo que se han visto especialmente afectados por la proliferación del uso del instrumento desde la segunda mitad de los '90 son China y los países del Sudeste Asiático: Japón, Corea, Hong Kong, Taipei Chino (Taiwan), Singapur y Tailandia. México y Turquía, en cambio, se han posicionado como usuarios netos. Brasil, en tanto, ha mantenido un equilibrio entre sus medidas aplicadas y recibidas³⁶³, lo que permite explicar su posición más moderada dentro del Grupo de Amigos en relación a otros miembros como Chile y Japón. Y, por otro lado, tres de los países han tenido una participación muy poco significativa en la actividad antidumping por lo que su posición estaría relacionada con posicionamientos sistémicos o con la percepción de riesgo, más que con el resultado verificado durante los '90.

Como ya adelantamos, las características estructurales del Grupo en la etapa previa a su conformación para la Ronda de Doha (1995-2001) no se alteraron sustancialmente durante la etapa posterior (2002-2008). Ninguno de los países con actividad relevante de los *FRIENDS* modificó su condición de afectado neto o bien usuario neto. No obstante, hubo algunas modificaciones en su situación rela-

363 Por la estructura sectorial de sus medidas aplicadas y recibidas, si se mide en dólares Brasil se había sido hasta 2001 más afectado que lo que expone este indicador.

tiva, (se atenuaron o empeoraron los afectados en forma neta y se intensificaron los usuarios netos)³⁶⁴. Ello se debe en buena medida al avance de China en el comercio industrial mundial, lo que plantea ciertas cuestiones a considerar.

En primer lugar, el ingreso de China en la OMC lleva a que las economías semi-industrializadas que intentaban restringir el uso del AD encuentren que éste es uno de los pocos instrumentos disponibles para amortiguar el impacto de las importaciones del gigante asiático, lo que podría llevar a moderar su oposición al AAD vigente en la Ronda. En segundo lugar, considerando que China, por su gran poder de mercado, es uno de los miembros de mayor peso en el Grupo de Amigos del AD, el uso intenso del instrumento contra este país por parte del resto del Grupo podría reducir la cohesión interna, y así atentar contra su poder de negociación en la Ronda de Doha. El caso más extremo es el de Turquía, que quintuplicó sus medidas aplicadas durante el período post-Doha, concentrándolas fuertemente contra China.

Por otra parte, entre los usuarios netos más importantes se encuentran Argentina, Australia, India, Estados Unidos, Canadá y Sudáfrica. Mientras que los primeros tres mantienen invariante su coeficiente de aplicaciones netas durante los dos períodos, los últimos tres han visto reducida su diferencia entre las medidas aplicadas y recibidas durante la etapa posterior al inicio de Doha (Gráfico N° 5.1.3.1).

El marcado rol de usuario neto que ha adquirido la Argentina en la actividad AD global la ha llevado a diferenciarse en este tema de sus actuales aliados en las negociaciones de la OMC, puesto que los principales miembros del G-20 integran el grupo de “Amigos” -como se explica más adelante-. Canadá e India, en tanto, pese a ser usuarios netos han mostrado una mayor disponibilidad a modificar ciertos aspectos del Acuerdo. El primero de ellos encuestiona las vinculadas a la transparencia, la equidad procesal y la consideración

364 Así Brasil reforzó su caracterización como usuario neto, Corea y Japón atenuaron su índice de afectados y en Chile este empeoró.

del interés público más amplio; y ambos a la determinación de daño, la aplicación de derechos antidumping, el examen de revisión y la duración de las medidas antidumping.

La Unión Europea -contabilizando 15 países-, en tanto, mantiene en ambos períodos una gran actividad AD pero en una proporción equilibrada entre medidas aplicadas y recibidas. En las negociaciones, su intención es lograr algunos cambios a “su medida” buscando universalizar su práctica, alegando su mayor transparencia y el menor impacto de sus procedimientos sobre los exportadores investigados. Un cambio en el conjunto de los países más activos durante la etapa post Doha es la caída en la participación de los principales usuarios tradicionales del AD, EEUU. y la UE, en función de una mayor participación de ciertos PED, notablemente India, China y Turquía. Mientras que los primeros redujeron su participación en las medidas aplicadas en 11 puntos porcentuales, de 29,2% a 18,2%, los últimos la aumentaron en más de 20, de 18% a 40,4%. La India en particular, que en 1995-2001 había aplicado menos medidas que la UE o EE.UU. por separado, en 2002-2008 pasó a aplicar más que estos dos sumados. El hecho de que este grupo reducido de PED haya pasado a ocupar un lugar preponderante como usuarios, logrando cierto aprendizaje en su uso y constituyendo para el sector productivo privado un reaseguro de protección, posiblemente llevará a que estos países tomen posiciones más conservadoras.

b) La conflictividad interna

La formación de coaliciones entre países, más allá que pude acotarse a ciertos temas, de todos modos responde a una dinámica muy compleja, en la cual está el marco de las relaciones internacionales, de las relaciones comerciales, del posicionamiento en la negociación global de la OMC y en la afectación del interés nacional en cuestiones específicas (Uzquiza, L. 2009). Respecto a este último, la definición de la posición nacional podrá ser conflictiva según el interés ofensivo o defensivo de los sectores involucrados, e intentaremos acercarnos en el AD a esta discusión.

El Cuadro N° 5.2 presenta un análisis de la propensión a la conflictividad interna entre los sectores productivos de cada país en relación a la posición nacional frente al antidumping. El cuadro expone un conteo, para cada país, de los sectores que sólo aplican medidas AD, los que sólo reciben y los que reciben pero también aplican (ver la aclaración metodológica debajo del cuadro)³⁶⁵. Si consideramos –a modo estilizado– que los sectores que sólo aplican tenderán a ejercer presión a favor del *statu quo* del AAD vigente y los que son exclusivamente afectados, en su contra (y el resto se mantendrá neutral), entonces el resultado de los *lobbies*, para cada país del grupo de mayor actividad, podría presentar diversos grados de conflictividad en el sentido que especifica el Cuadro N° 5.2.

En los países en que sólo existan o bien sectores favorecidos por el AD (que *sólo aplican*) o bien sectores perjudicados (que *sólo reciben*), entonces la propensión a la conflictividad interna sería muy baja y tendería a haber consenso hacia una posición nacional de política comercial que apoye el *statu quo* o la renegociación del AAD, respectivamente. Al contrario, en los países en que existan tanto sectores favorecidos como otros perjudicados por el AD, habrá una mayor propensión a la conflictividad interna, siendo ésta más intensa cuanto más poder tengan los sectores de uno y otro lado simultáneamente. Claramente esta es una primera aproximación, puesto que no contempla ni el valor de comercio y/o producción o empleo de los sectores, ni tampoco el uso relativo que cada uno de ellos hace de diversos mecanismos de protección comercial.

365 Debe tenerse en cuenta que tanto este análisis como el anterior –en que analizamos el grado de afectación neta– conllevan el problema de la “nominalidad”, dado que no están relativizados por los flujos de comercio. E incluso si lo estuvieran, quedaría todavía la distorsión originada en la asimetría entre sectores de alta diferenciación y los *commodities*, a la que ya nos hemos referido anteriormente en el presente trabajo. En este sentido, los resultados obtenidos deberán interpretarse con cautela.

Cuadro N° 5.2: Economía política del antidumping al interior de los países. Conteo de sectores según si sólo reciben, sólo aplican o reciben y aplican medidas antidumping. Categorización según propensión a la conflictividad interna.

País (Núcleo 11 U U 13)	Cantidad De Sectores En Que*...				Propensión A Conflictividad Interna**	Observaciones	¿Pertenece Al Grupo De Amigos Del Ad?
	Sólo Recibe	Aplica Y Recibe	Solo Aplica	Sin Actividad			
India	2	4	9	4	MEDIA	2 sectores sólo afectados que recibieron 3 medidas en total.	
EEUU	2	12	2	3	MEDIA	2 sectores sólo afectados que recibieron 3 medidas en total. Entre los que sólo aplican está la siderurgia, que concentra la mayor parte de las medidas y posee gran poder de lobby.	
Comunidad Europea	3	9	5	2	ALTA	Muy dividido y con muchas medidas contra afectados netos.	
Argentina	3	2	12	2	ALTA	MOI aplica, MOA recibe y Químicos, ambas.	
China, P.R.	13	5	0	1	MUY BAJA	Todos afectados netos.	X
Sudáfrica	1	2	8	8	BAJA	Sólo afectado Alimentos y bebidas (IV) con 2 medidas.	
Turquía	2	2	8	7	MEDIA	2 sectores perjudicados que recibieron 3 medidas en total.	X
Canadá	1	3	8	7	BAJA	Sólo perjudicados los Instrumentos de óptica y precisión (XVIII) con 1 medida. Idem EEUU.	
Brasil	1	11	2	5	BAJA	Sólo perjudicados Madera y Papel (IX) con 1 medida.	X
México	2	8	4	5	MEDIA	2 sectores perjudicados que recibieron 4 medidas (3 en el rubro V: productos minerales).	X
Australia	0	1	8	10	MUY BAJA	Todos usuarios netos.	
Malasia	5	5	0	9	MUY BAJA	Todos afectados netos.	
Korea	5	4	2	8	MEDIA	2 sectores usuarios netos que aplicaron 3 medidas (1 en el rubro IX y 2 en el XIII)	X
Tailandia	14	2	0	3	MUY BAJA	Todos afectados netos.	X
China Taipei	10	2	0	7	MUY BAJA	Todos afectados netos.	X
Japón	10	1	0	8	MUY BAJA	Todos afectados netos.	X

Fuente: Elaboración propia en base a OMC.

★ **SÓLO RECIBEN**: sólo reciben medidas o reciben al menos el cuádruple de las que aplican; **SÓLO APLICAN**: sólo aplican o aplican el cuádruple de lo que reciben; **RECIBEN Y APLICAN**: resto de los casos con alguna medida aplicada o recibida.

★★ **Criterios para la clasificación según propensión a la conflictividad interna:**

-**MUY BAJA**: todos los sectores con incentivos alineados (sólo afectados o sólo usuarios)

-**ALTA**: al menos 3 sectores de cada lado.

-**BAJA**: sólo un sector que fue solamente afectado y con no más de 2 medidas (la presión que ejercería este único sector en contra del AD sería reducida).

-**MEDIA**: cualquier situación intermedia entre las previamente especificadas.

El resultado de este análisis sobre la propensión a la conflictividad interna en materia de AD nos permite, en conjunto con el análisis previo sobre el grado de afectación neta de los países en general, obtener una imagen más clara de las motivaciones detrás de la posición de cada país frente a las negociaciones AD en la Ronda de Doha.

En primer lugar, se observa que en los países asiáticos del Grupo de Amigos –que habíamos señalado como los principales afectados netos por el AD– la gran mayoría de sus sectores han sido *sólo afectados*, mientras que prácticamente ninguno ha sacado provecho del instrumento. Estos dos factores permiten explicar sin mayores matices la pertenencia de estos países a la coalición que exige cambios en la estructura actual del AAD, y que tenderán a asumir las posiciones más radicalizadas³⁶⁶.

En el caso de Brasil, por su parte, la gran mayoría de sus sectores productivos han sido tanto usuarios como afectados por medidas, por lo que la conflictividad interna tiende a ser reducida, pero sin una orientación clara. Si sumamos el hecho de que el país ha tenido un índice de afectación neta equilibrado –aunque tendiente a ser más usuario–, entonces estos cuadros no alcanzan para explicar por sí mismo el involucramiento de Brasil en el Grupo de Amigos, aunque sí se entiende el porqué de su posición más moderada respecto de los demás miembros de la coalición. Un punto relevante es que Brasil ha sido afectado en gran medida en la década del 90 por EE.UU. y la UE, por lo cual su posición ha tendido a reflejar la preocupación de ciertos sectores exportadores que se orientaban a mercados estratégicos en bienes industriales.

El caso de México tampoco permite motivar claramente su pertenencia al Grupo a partir de estos factores. Su Economía Política interna podría considerarse más conflictiva en este aspecto que la de sus pares, dado que no hay una diferencia marcada entre la cantidad

366 Insistimos nuevamente en que el caso de Malasia constituye una excepción a esta conclusión que hemos extraído: el país ha sido afectado neto por amplio margen, lo cual se extiende a un importante número de sectores productivos, sin ningún otro sector claramente beneficiado. Y aun así, no forma parte de los *Friends*.

de sectores que *sólo aplican* medidas AD y los que *sólo reciben*. Por un lado, los productos minerales han sido los principales afectados netos, mientras que el sector siderúrgico constituye el principal usuario y concentra la mayor parte de las medidas aplicadas por el país, otorgándole una condición general a México de usuario neto. En este sentido, la motivación de su pertenencia a la coalición podría explicarse en cierta medida por el fuerte poder de presión de las grandes empresas mineras mexicanas hacia su Gobierno. Éstas tendrían mayor llegada a las oficinas gubernamentales que las empresas siderúrgicas, cuya estrategia alternativa es articular alianzas de carácter transfronterizo con sus pares de EEUU. y Canadá, donde cuentan con un mayor poder de *lobby*.

En cuanto a Turquía, la situación también presenta cierta indeterminación, aunque –como ya hemos sostenido– el intenso uso que le ha estado dando al AD como freno ante el avance chino seguramente la lleve a reconsiderar algunas de sus críticas al instrumento.

Por otro lado, enfocándonos ahora fuera del Grupo de Amigos del AD, los miembros con más alta propensión al conflicto interno son –de acuerdo a este enfoque– la Unión Europea y la Argentina. El primero cuenta con un mayor número de sectores que *sólo aplican* AD, pero también con tres sectores que han resultado *sólo afectados* con un gran número de medidas. Si consideramos además que, a nivel general, la UE tiene un índice de afectación neta muy equilibrado, puede explicarse su posición en la OMC: moderada y dispuesta a presionar por algunos cambios a su medida en el AAD.

La Argentina, en tanto, presenta un patrón de actividad AD en el que prácticamente todos los sectores de manufacturas de origen industrial *sólo aplican*, mientras que los vinculados al sector agropecuario son *sólo afectados*. A nivel general, Argentina es el país de América Latina que más medidas AD aplicó y constituye un claro usuario neto. Teniendo en cuenta este gran desequilibrio en su favor y que el sector agropecuario ya es objeto de una posición más ambiciosa del país en materia de liberalización comercial en el ámbito multila-

teral (ej. CAIRNS y G-20), se entiende que esté lejos de integrar el Grupo de Amigos, pese a haber presentado algunas propuestas para aclarar ciertos aspectos del AAD.

En los casos de Canadá, Sudáfrica y Australia, los tres países aparecen como usuarios netos y prácticamente sin ningún sector seriamente afectado, por lo que se manifiestan conformes con el AAD vigente y sólo se muestran proclives a aclarar o reforzar ciertas disposiciones particulares.

En el caso de EE.UU., su condición de usuario neto se explica fundamentalmente por la intensa actividad del sector siderúrgico, que concentra fuertemente las medidas aplicadas por este país y recibe considerablemente menos medidas en su contra (*sólo aplica*). El gran poder de presión de este sector permite explicar en buena medida la posición intransigente de EE.UU. en favor del *statu quo* del Acuerdo vigente, aun cuando la gran mayoría de sus sectores es tanto usuario como afectado por el instrumento. Una especialista de UNCTAD, al señalar el peligro de las zonas grises para la aplicación discrecional de EE.UU., agrega: “En particular las firmas siderúrgicas son los usuarios tradicionales de instrumentos de defensa comercial diseñados casi a medida” (Tórtora, M. 2000).

Cabe remarcar que se advierte una dificultad para unificar posiciones cuando se compara los miembros de la coalición que se forjó respecto a uno de los temas centrales de la Ronda Doha (agricultura) y el grupo que lidera las iniciativas de reformas al AD (*Friends*). El primero de ellos se formó en Cancún (G20), y básicamente bloqueó la iniciativa de los países desarrollados en cuanto incorporar nuevos temas (los Temas de la Ministerial de Singapur) sin realizar concesiones sustantivas en la apertura de sus mercados agrícolas. Si bien su composición fue variable, básicamente por la entrada y salida de países pequeños a instancias de “recomendaciones” de EE.UU., su núcleo está constituido por: China, Brasil, India, Sudáfrica y Argentina. De ellos sólo los dos primeros se encuentran entre los miembros

de los “amigos del AD”, mientras que India y Sudáfrica –ambos usuarios y afectados relevantes– han tenido una participación activa con posiciones menos radicalizadas, y la Argentina prácticamente no ha fijado posición a través de documentos formales. Por lo tanto, coordinar posiciones en ambos temas resulta problemático, lo cual resta presión en cuanto a posibles reformas en el AAD.

Por su parte, tal como se señaló, el ingreso de China en la OMC lleva a que ciertas economías semi-industrializadas que buscaban una mayor disciplina en el uso del AD encuentran que este es uno de los pocos instrumentos disponibles para amortiguar el impacto de las exportaciones provenientes gigante asiático, por lo cual han ido matizando sus posiciones en la Ronda Doha respecto a este tema.

En particular, para América Latina este dilema es señalado por Barral, W. et al. (2006). No es casual que estos expertos brasileños señalen esta cuestión, remarcando que Brasil presentaba una situación prácticamente “equilibrada” entre medidas aplicadas y recibidas en el período previo al ingreso de China a la OMC, y luego pasó a tener una posición más marcada como usuario neto. Así, de los tres principales usuarios de América Latina, sólo Brasil integra el Grupo de los “amigos del AD” lo cual se explica porque Argentina y México (las otras dos economías a las que hacemos referencia) son los países que han sido relativamente poco afectados por medidas AD.

5.1.3.2 El proceso de renegociación del AAD: principales propuestas

En primer lugar, además de ser el tema de nuestro interés, la discusión de las reglas del AD constituyen según Zanardi, M. (2002) uno de los más importantes problemas a discutir en Doha, y en donde los países menos desarrollados tienen más por ganar, ya que ellos son el principal objetivo de estas políticas³⁶⁷. Sin embargo el mismo autor

367 En la misma línea, otros autores observan que es necesario realizar investigaciones, sobre todo porque este es un tema central de la Ronda Doha, y se debe mejorar la normativa a fin de impedir abusos (Blonigen, B. y Prusa, T., 2002, pg. 21).

observa que el creciente uso del AD por países distintos a los usuarios tradicionales, y con mayor énfasis tras 1997, puede modificar la lógica de la negociación de Doha en dos sentidos³⁶⁸. Por un lado que los países en desarrollo sean un bloque poco compacto, en la medida que muchas de las acciones de estos países son tomadas contra ellos mismos, y que algunos de los usuarios tradicionales también tendrán incentivos a que se clarifiquen ciertos puntos del AAD para evitar abusos³⁶⁹.

La inclusión del ADA en la negociación de Doha respondió a un delicado balance. Como se señaló por una parte los “Amigos” intentando acotar la posibilidad de un uso abusivo y por la otra EE.UU. que sostenía su posición respecto a preservar la utilización de los derechos antidumping y compensatorios, y que estos instrumentos no pierdan efectividad. Como señala Zanardi, es a partir de la posición de EE.UU. que acerca del AAD el texto de la Declaración Ministerial de Doha acota la negociación a “mejorar y aclarar, preservando los conceptos básicos, principios y efectividad.” Zanardi, M. (2004, p 404). Los puntos centrales del párrafo 28 de la Declaración de Doha se los puede presentar en tres ideas:

- I) A la luz de la **experiencia** y de la **creciente aplicación** de estos instrumentos por los Miembros, convenimos en celebrar negociaciones encaminadas a **aclarar y mejorar las disciplinas previstas** en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994*
- II) **preservando** al mismo tiempo **los conceptos y principios básicos** y la **eficacia** de estos Acuerdos, y de sus instrumentos y objetivos,*
- III) y teniendo en cuenta las **necesidades de los países en desarrollo** y **menos adelantados** participantes (énfasis añadido).”*

368 Cabe mencionar que uno de los trabajos más completos en cuanto a estadísticas del AD es el realizado por funcionarios de la OMC, y cubrió sólo hasta el año 1997 (Miranda, Torres y Ruiz -1998-), y si bien Zanardi (2004), actualiza algunos indicadores, no considera su desagregación sectorial.

369 Zanardi, M. (2004, p 403 y 431). Por su parte, la UE en sus posiciones oficiales manifiesta su preocupación por el mal uso de algunos “nuevos usuarios”.

El primer punto, si bien refleja la preocupación de los “Amigos”, al quedar acotado a “aclarar y mejorar” implicaría que no está en discusión la introducción de cambios radicales en el AAD, excepto que se intente maximizar el alcance de “mejorar” considerando que este punto hace referencia implícita a evitar los abusos, y por lo tanto permitiría introducir algún cambio sustancial.

El segundo punto, claramente establece un límite a los cambios a introducir, remarcando la posición de EE.UU. en cuanto a que el AD pueda continuar cumpliendo el papel de una protección contingente para los sectores que se vean afectados por la competencia desleal (en sentido amplio). Cabe señalar que ciertos PED que no forman parte del grupo de “Amigos” y que son usuarios activos del instrumento (Argentina, India y Sudáfrica) tienden a sostener este punto.

Por último, el señalamiento de tener en cuenta las necesidades de los PED, si bien refleja el espíritu original del lanzamiento de la Ronda, puede ser interpretado de diversas maneras, dado que como fuera detallado se encuentran entre los principales usuarios, los principales afectados, y a su vez muchos de ellos –en especial los PMA– no han implementado el AAD, sea bien por falta de capacidades institucionales y técnicas, o por considerar que no constituye un área prioritaria en relación a otras necesidades en el área de su política comercial.

En relación a los equilibrios señalados, en 1999 con anterioridad a la Ronda Doha y en el marco de un trabajo de la UNCTAD, Verlmust, uno de los mayores estudiosos de los instrumentos de alivio contra las importaciones en el SMC, presenta al AD como un instrumento que tradicional y principalmente utilizaron los países desarrollados contra los no desarrollados³⁷⁰. Desde esta perspectiva señala que es necesario analizar detalladamente cuáles condiciones ayudan a hacer menos discrecional su uso, y cuáles requisitos se pueden convertir en una carga adicional que restrinja su uso para países no desarrolla-

370 Cabe recordar que hasta el año 1999 no era clara la reversión de las estadísticas en el sentido que los PED se conviertan en los principales usuarios del AD.

dos³⁷¹. En este sentido el trato especial y diferenciado podría parecer una alternativa para solucionar este dilema, aunque según el mismo autor las propuestas en torno a este presentan limitaciones³⁷².

Moore, M. (2007), considera que la mayor proliferación del AD ha ido generando nuevos intereses que son adversos a las reformas. En este sentido señala que a los usuarios tradicionales se le ha sumado una serie de países en desarrollo que se oponen a las reformas (como se señaló existen tensiones en el grupo de los “Amigos”, e incluso como se explica más adelante posiciones cambiantes en miembros como Brasil), y a estos “intereses nacionales” se suman los estudios especializados y las burocracias de las agencias encargadas del antidumping (estos últimos actores de los usuarios tradicionales ya habían sido relevantes en la Ronda Uruguay –Grey. R. 1998). A partir de esta mirada sobre los intereses en juego, el autor presenta una visión pesimista respecto a la posibilidad de reformas sustanciales.

En cuanto al proceso de las negociaciones, podemos distinguir tres etapas previas a la Ministerial de Hong Kong. La primera fase (hasta Cancún 2001 – 2003) con la identificación de cuestiones generales, “lista de deseos” (recopilación TN/RL/W/143) una lista muy amplia; 141 comunicaciones; generales y examen limitado. La segunda fase (después de Cancún 2003–2004), se elaboraron propuestas específicas, análisis y debates de disciplinas concretas y en ocasiones con textos.

371 En cuanto a la idea de mayores exigencias, como ser el estudio de las condiciones de competencia en el mercado exportador, esto puede resultar en una carga excesiva para países no desarrollados (Verlmust, E. 1999 p. 8). Es interesante ver que esta propuesta –asimilando la contestabilidad en las Políticas de Competencia– es realizada por Hoekman B. y Madoravis P. (1996 p. 31 y 46) quienes en términos generales comparten con Verlmust la crítica al uso actual del AD.

372 Al considerar esta diferenciación entre países, también se plantean que por ejemplo se aumente el *mínimis* para los países no desarrollados al 5% y otras condiciones de trato especial y diferenciado. Este autor señala que en la mayoría de los casos tendría pocos efectos prácticos en la medida que se mantienen amplios márgenes de discrecionalidad en otros puntos (Verlmust, E. 1999 p. 7).

En la tercera fase (hasta la reunión Ministerial de Hong Kong, 2004-2005), se añadieron dos instancias: consultas bilaterales y plurilaterales. Las consultas están destinadas a trabajar sobre la base de comunicaciones de “tercera generación” que proponen cambios específicos en el texto de los Acuerdos, combinando reuniones plenarias, bilaterales y plurilaterales. Las primeras se realizan en aras de la mayor transparencia, las cuales se tornan meramente informativas, dado que la discusión técnica y más profunda se lleva a cabo en las reuniones plurilaterales con un número limitado de miembros (comúnmente se denominan *green room*).

La selección de los miembros que participan en las reuniones plurilaterales es decidida por el Presidente del Grupo, y tiende a incluir a aquellos que son los principales usuarios del instrumento, y a los que tengan una participación activa y constructiva a fin de clarificar los disensos o buscar consensos. Tanto su número como su composición han sido variables, no solo en relación a los temas a tratar, sino también por las instancias de la negociación.

En esta tercera fase también se creó un grupo técnico para lograr un cuestionario uniforme que se debería enviar a los exportadores, lo cual brindaría una reducción significativa de costos, un aumento de predictibilidad y por lo tanto del incentivo a participar de las investigaciones. Estas reuniones se llevaban a cabo en las mismas semanas de las negociaciones y debían participar funcionarios que formen parte de la Autoridad Investigadora de los miembros convocados (entre 15 y 20). Si bien se avanzó en un intercambio acerca de las prácticas nacionales, estas reuniones se interrumpieron sin llegar a unificar un cuestionario.

Sin entrar a detalles, hasta la Reunión Ministerial de Hong Kong se presentaron propuestas amplias y detalladas sobre los siguientes temas³⁷³:

373 En el documento TN/RL/W/13 de la OMC se encuentra una síntesis de las propuestas.

- Definición del producto similar y el investigado (art.2.6).
- Cálculos sobre margens de dumping (*zeroing*) (art. 2).
- Definición de rama de producción nacional (4.1).
- Determinación de daño y causalidad (3.1, 3.2, 3.4 y 3.5).
- Normas de procedimiento. (art.5 y 6).
- Aplicación de derechos, norma del derecho inferior (art.9).
- Período determinación de mínimos y volúmenes insignificantes (art. 5.8).
- Redefinición de los valores de mínimos y volumen insignificante y de la posibilidad de acumulación (art. 5.8 y 3.6).
- Propuestas para reglamentar el uso de “la mejor información disponible”, discutiendo se debe ser información verificable, pertinente y cuya inexactitud no haya sido demostrada (art.6 y Anexo sobre Pruebas).
- Directrices para mejorar exámenes anuales (como una nueva instancia).

A continuación presentaremos algunos comentarios en torno a las propuestas realizadas por los principales actores. En primer lugar, cabe recordar que “los amigos del AD” constituyen un grupo heterogéneo (ver Cuadro N° 5.1.3.1), encontrándose países que utilizan con cierta intensidad el instrumento (Brasil, Turquía y México) y otros que prácticamente no acuden al mismo (Chile, Corea, Taiwán y Hong Kong), por lo tanto sus propuestas serían un “denominador mínimo común”. Por otra parte, algunos países que forman parte de esta coalición han realizado presentaciones individuales, y en otros casos la presentación del grupo no fue en nombre de todos sus miembros.

En términos generales, han presentado una serie de propuestas que apuntan a restringir la discrecionalidad en varios temas del AAD e imponer otras obligaciones que hagan que los efectos de su aplicación sean menos perjudiciales para los exportadores investigados. Entre las propuestas realizadas algunas abarcan temas de procedimientos que garanticen mayor transparencia y faciliten el “efectivo” derecho de

defensa, la obligatoriedad de colocar un *lesser duty*, condiciones más restrictivas para la acumulación de los orígenes investigados, elevar el porcentaje para importaciones insignificantes y diversas consideraciones para acotar la arbitrariedad en los cálculos de dumping (tanto para valor normal como para el precio de exportación, con especial énfasis a reforzar las constataciones del Órgano de Apelación en cuanto a la ilegalidad de la práctica de *zeroing*).

Estados Unidos, acompañado en ciertos temas por Egipto, defiende el *statu quo* en cuanto a que las disciplinas actuales representan un equilibrio entre la posibilidad de una utilización efectiva por parte de los productores y el derecho a defensa de los exportadores, y sólo busca aclarar aquellos temas en los cuales el Órgano de Apelación ha realizado interpretaciones que considera que limita la aplicabilidad del instrumento. En este sentido ha realizado propuestas relativas a la determinación de causalidad, intentando atenuar la obligación de “separar y distinguir” determinada por el Órgano de Apelación (a la que se hizo referencia en 5.1.2.3). Por otra parte, también ha cuestionado las conclusiones de diversas controversias respecto al *zeroing*, y busca que este sea permitido en ciertas metodologías del cálculo de dumping.

Esta posición de EE.UU. dejaría sin sustento una negociación minimalista que podría consistir simplemente en incorporar al AAD las interpretaciones del órgano de Apelación en las zonas grises. Cabe recordar, como fuera expuesto, que esta estrategia de incorporar los fallos del OSD implica alterar el equilibrio entre las funciones negociadoras y judiciales de la OMC y a su vez podría llevar a que sólo los países con Autoridades muy capacitadas y dotadas de recursos pudiesen llevar adelante una investigación AD.

Por su parte, la UE otro de los principales usuarios, sostiene que se debería tender a mejorar ciertas disciplinas para acotar la arbitrariedad y mejorar la transparencia, dado que en muchos de los nuevos usuarios se llevan adelante investigaciones que no reflejarían el espíritu del instrumento, más allá de no infringir claramente el AAD. Más allá de

haber presentado pocas propuestas, ha sostenido que sus reglamentos son muchos más ventajosos para quienes desean exportar que las reglas de la OMC, con lo cual si bien estaría dispuesta a cambiar el *statu quo*, sería en el sentido de lo avanzado en su propia legislación³⁷⁴.

Canadá, India y Sudáfrica también se muestran dispuestos a aclarar y reforzar las disposiciones del AAD, y en este sentido han presentado documentos, vinculados a cuestiones de transparencia y equidad procesal, la determinación de daño, la aplicación de derechos antidumping, la consideración del interés público más amplio y el examen y duración de las medidas antidumping. India en particular ha presentado un documento en el cual no solo refiere a la obligatoriedad del “*lesser duty*”, sino que adicionalmente presenta cuatro metodologías detalladas de cómo llevarlo a cabo³⁷⁵.

En este contexto, hacia la Ministerial de Hong Kong se arriba con un importante intercambio entre las posiciones de los miembros y diversas propuestas de modificación del texto del AAD, lo cual permitió que al cierre de esta Conferencia se incluya en el Anexo D de su Declaración detallados lineamientos respecto a estas negociaciones. A continuación se citan algunas partes que se consideran relevantes en el sentido de constituir una guía para los equilibrios que deberían contemplarse en un nuevo texto del AAD, y que en cierto modo reflejan el relativo éxito de los diversos miembros en hacer valer su perspectiva acerca de este tema.

“.....Nos proponemos lograr en las negociaciones sobre las normas nuevas mejoras, en particular, de la transparencia, la previsibilidad y la claridad de las disciplinas pertinentes, en beneficio de todos los Miembros, y en particular

374 Ver http://europa.eu.int/sigues/respectrules/tpi_en.htm y <http://europa.eu.int/comm/trade>. Si bien es cierto, como se señaló en secciones anteriores que su legislación contiene elementos OMC plus (por ejemplo *lesser duty* e interés público obligatorio, y mayor probabilidad de encontrar importaciones insignificantes –por un doble standard), no siempre esto se traduce en un efecto menos distorsivo sobre el comercio.

375 Brasil entre otros ha realizado propuestas similares, y EE.UU. ha fundamentado desde diversos planos su oposición a la obligatoriedad del *lesser duty*.

de los Miembros en desarrollo y menos adelantados. A este respecto, se debe abordar la dimensión de desarrollo de las negociaciones como parte integrante de cualquier resultado”.

Con respecto a los conceptos de “aclarar y mejorar” de la Ronda Doha, lo profundizarán en dos sentidos:

“a) la necesidad de evitar la utilización injustificada de medidas antidumping, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos y la eficacia del instrumento y sus objetivos en los casos en que se justifiquen tales medidas;” con lo cual aparece explícito la preocupación por medidas injustificadas, hecho que sólo era una lectura implícita en la declaración del inicio de las negociaciones en el año 2001.

“b) la conveniencia de limitar los costos y la complejidad de los procedimientos para las partes interesadas y para las autoridades investigadoras por igual, fortaleciendo al mismo tiempo las debidas garantías procesales, la transparencia y la previsibilidad de dichos procedimientos y medidas”, lo cual es una novedad respecto a Doha y constituye un desafío sistémico importante, debido a que se deben evitar medidas injustificadas, pero preservar sus eficacia –punto a)– y con un costo menor para todas las partes. Esta idea tiene implícito un diagnóstico en el cual existe ineficiencia que puede mejorarse con cambios de normativa o ajustes en la implementación –como sería la estandarización de los cuestionarios a exportadores–.

Por otra parte, esta declaración enumera los puntos en donde se deberá, según proceda, aclarar y mejorar las normas:

“a) las determinaciones de la existencia de dumping, de daño y de relación causal, y la aplicación de las medidas; b) el procedimiento aplicable a la iniciación, el desarrollo y la conclusión de las investigaciones antidumping, incluso con miras a fortalecer las debidas garantías procesales y a aumentar la transparencia; y c) el nivel, el alcance y la duración de las medidas, con

*inclusión de la fijación de los derechos, los exámenes intermedios y de nuevos exportadores, la extinción y los procedimientos anti-elusión”*³⁷⁶.

La Declaración, respecto a este tema, solicitaba que el “*Grupo intensifique y acelere el proceso de negociación en todas las esferas de su mandato*”, y luego precisaba “*Encomendamos al Presidente que prepare, con anticipación suficiente para asegurar un resultado oportuno en el contexto de la fecha de conclusión del Programa de Doha para el Desarrollo en 2006*”.

Sin embargo, este cronograma no fue cumplido, ya que en julio del año 2006, cuando se debían establecer las modalidades a fin de cerrar las negociaciones en NAMA y Agricultura, las divergencias en estas áreas llevaron a postergar el posible cierre de la Ronda. Esto si bien posibilitó un mayor tiempo para la discusión en el tema del AAD, de todas formas se mantenía posiciones diametralmente opuestas en ciertos temas por parte de “los Amigos” y de EE.UU. Hacia finales del año 2007, el Presidente del Grupo presentó el primer proyecto de textos refundidos sobre medidas antidumping y compensatorias (TN/RL/W/213).

Este proyecto intentó ser ambicioso y al mismo tiempo balancear las demandas de los principales grupos en pugna. A continuación señalamos los principales elementos del mismo:

- 1) A favor del Grupo de “Amigos”, se propuso la finalización automática de todos los derechos antidumping diez años tras la aplicación de derechos definitivos (esto implica una sola prórroga por revisión). Este aspecto soluciona el dilema respecto a cómo mejorar las revisiones, cuando se trata de un ejercicio prospec-

376 Se deja expresa constancia respecto a que más allá de los temas en los que especifica la necesidad de “aclarar y mejorar”, existió una discusión detallada en otras cuestiones: “*cuestiones como las determinaciones de la existencia de daño/relación causal, la norma del derecho inferior, el interés público, la transparencia y las debidas garantías procesales, los exámenes intermedios, la extinción, la fijación de los derechos, la elusión, la utilización de los hechos de que se tenga conocimiento, el examen limitado y las tasas correspondiente a todos los demás, la solución de diferencias, la definición de las importaciones objeto de dumping, las partes afiliadas, el producto considerado y la iniciación y conclusión de las investigaciones*”

tivo y contra fáctico, el cual por definición es más subjetivo que una determinación de daño o de amenaza de daño. Vinculado a esta disposición, se establecía que en dichos casos la apertura de una investigación por “recreación de daño” podría realizarse con la aplicación de medidas provisionales.

- 2) Atendiendo a la demanda de EE.UU., de flexibilizar las conclusiones del Órgano de Apelación de la OMC, que en reiteradas oportunidades señaló que el *zeroing* (*reducción a cero*) era incompatible con el ADA, esta propuesta la permite para ciertas metodologías de comparación, aunque mantiene su prohibición para el cálculo basado en promedio contra promedio (estas metodologías se presentaron en 2.5.1.3).
- 3) Se incluye la obligatoriedad del análisis del interés público, pasando a ocupar un lugar relevante la posición de los usuarios (industriales o consumidores), pero al mismo tiempo se retira del AAD toda referencia al *lesser duty*, como si este quedara subsumido en la nueva disposición. De esta forma se habría intentado incluir una demanda de la Unión Europea, y receptar la preocupación del Grupo de “Amigos” por evitar la aplicación del margen pleno, pero sin una oposición frontal frente a EE.UU. que se oponía a una cláusula obligatoria de derecho inferior.
- 4) Se permite la realización de investigaciones contra la elusión en el marco del AAD, y se tipifican cuales situaciones podrían incluirse en estos procedimientos, de modo de intentar armonizar los principales criterios de las practicas nacionales. De este modo se da lugar a la demanda de EE.UU., la UE y ciertos PED (algunos miembros de los “Amigos”) que utilizan este mecanismo, pero se lo acota a ciertas disciplinas para evitar abusos.
- 5) Se introduce una especie de Examen de Política Comercial focalizado en las investigaciones antidumping, dando lugar a una revisión periódica de las metodologías utilizados por los

países. Esto responde en gran medida a la preocupación de los usuarios tradicionales por la creciente aplicación de los PED, entre los cuales se señalan la falta de transparencia y arbitrariedades en su uso.

- 6) Acerca de la transparencia y la mejor oportunidad del derecho de defensa de los exportadores se aclararon algunos aspectos respecto a las pruebas, la mayor flexibilidad de los plazos para brindarlas, y al mismo tiempo facilitar la presentación de compromisos de precios por parte de las empresas exportadoras.

La presentación del Texto se realizó en diciembre del 2007 en una sesión plenaria, en la cual las delegaciones anticiparon sus reservas respecto al equilibrio de posiciones en la propuesta, lo cual fue profundizado en reuniones plurilaterales durante los primeros meses del año 2008. Sin entrar en detalles, podemos señalar que el resultado de este ejercicio fue que no se encontraba voluntad en los miembros para una propuesta ambiciosa en la cual pueda existir un intercambio de concesiones. Tras una serie de consultas bilaterales y plurilaterales, la Presidencia del Grupo presentó al siguiente año un texto menos ambicioso, y devolviendo a los miembros un estado de la situación de los puntos en discordia para que ellos intenten lograr un balance adecuado (ya sean al interior de estas disciplinas o entre las mismas).

En este contexto, a finales de mayo de 2008 el Presidente del Grupo distribuyó un nuevo documento (TN/RL//W/232), reflejando el estado de la negociación y retirando las posiciones propuestas en los puntos de mayor conflicto. En julio de ese año, a nivel general de la Ronda Doha, se realizó un esfuerzo por avanzar en compromisos y modalidades que permitan finalizar con éxito la Ronda, sin embargo subsistieron diferencias en la necesidad de equilibrios entre NAMA y Agricultura que frustraron esta oportunidad, y esto llevó a una desaceleración de las negociaciones, que incluyó obviamente a las relativas al AAD.

En síntesis, la renegociación del AAD como instancia extraordinaria, tampoco ha sido muy fructífera, ya sea por la dificultad de obtener consensos en temas tan complejos y difíciles para establecer un “intercambio”, como en la heterogeneidad de intereses reflejados en este instrumento. Si bien la coalición inicial (“Amigos”) liderada por varios PED y Japón logró que se inicien estas negociaciones, fracasó en suscitar el apoyo de otros PED que fueron usuarios relevantes del AD (India, Sudáfrica, Argentina, entre otros), lo cual no le permitía contrarrestar las posiciones de los EE.UU. Por su parte, la misma heterogeneidad de esta coalición le dificultaba poder proponer intercambios de concesiones para balancear un nuevo AAD, más allá que sí le permitía elaborar ciertas propuestas de consensos en torno a los principales temas que llevaban a un uso abusivo del instrumento.

Un trabajo que pone de manifiesto la preocupación de los PED con una importante inserción en la exportación de manufacturas es el realizado por quien estuvo a cargo de asuntos comercial de Brasil en EE.UU., y ha trabajado de cerca en los conflictos suscitados por las medidas impuestas por el país del norte, y realiza diecinueve propuestas muy detalladas a fin de evitar el abuso con el antidumping (Lima-Campos, Aluísio, 2005). Sin embargo, esta mirada parecería representar con mayor énfasis la visión exportadora de Brasil, como señala otro funcionario de Brasil (Barral, W. y Brogini, G., 2006) fue lógicamente la principal preocupación en la Ronda Uruguay, aunque esta se ha ido matizando al tiempo que este país, al igual que otros PED, han comenzado a utilizar este instrumento.

En relación a este punto, Tussie, D. y Lengyel, M. (2002) destacan el conflicto entre Brasil y otros PED: “Brasil normalmente involucrado en los procesos de la sala verde (*green room*) y usualmente víctima del antidumping estaba empeñado en reabrir el Acuerdo con el objetivo de lograr disciplinas más estrictas. Muchos otros *países en desarrollo*, todos ellos frecuentes usuarios de medidas antidumping, mantuvieron exactamente la posición contraria”. La posición de Brasil en cierta manera también se ha reflejado en el Consenso de San Pablo (UNCTAD

2004), entre los que se lista a la arbitrariedad del AD como un obstáculo a remover que afecta las exportaciones de los PED.

5.1.4 Propuestas de reformas radicales a la actual implementación del AD

Previamente nos hemos referido a un conjunto de instancias que parten del reconocimiento del actual AAD como marco general, y estas fueron: aquellos procesos de reformas nacionales, cooperación y aprendizaje para encontrar las “mejores prácticas”, el *enforcement* de la judicialización, y como alternativa de mayor impacto la re-negociación de las disciplinas y los compromisos, que de todas formas reconoce los fundamentos y mecanismos básicos del instrumento tal cual hoy está vigente.

Alternativamente, a partir de un diagnóstico severamente crítico cal acerca de la performance de este instrumento, surgen algunas propuestas que tienden a modificaciones radicales del instrumento, tanto en sus aspectos conceptuales básicos como en los actores en quienes se deposita su implementación, pudiendo agrupar a éstos en tres estrategias.

En la primera de ellas, la propuesta más radical es planteada por Mankiw and Swagel (2005) –citado Moore, M. (2007)– y apunta a la eliminación del AD en forma unilateral por parte de todos los países, puesto que este instrumento es simplemente una forma de proteccionismo y que conlleva más costos que beneficios económicos. Incluso señala que en el caso de EE.UU. su eliminación sería la mejor medida de política comercial. Obviamente, en la misma línea otros autores que tienen una visión radical a favor del libre comercio (Finger, M. y Lindsey entre otros) acordarían con esta propuesta. Por su parte, Moore sostiene que una propuesta más moderada consiste en que paralelamente a la eliminación del AD se reforme el mecanismo de salvaguardias –atento a su restrictiva interpretación en el OSD de la OMC–, de modo de que puedan utilizarlo quienes requiera una protección temporal.

La segunda estrategia se ubica tras la Ronda Uruguay, en el seno de la OMC, cuando se crearon grupos de trabajo para analizar la posibilidad que interactúen las normas de AD y de políticas de competencia. Esta instancia descansa en la idea que la inclusión de ciertos conceptos de defensa de la competencia en el AAD podría otorgarle a este mayor racionalidad económica y evitar abusos -por ejemplo probar que el exportador que hace antidumping tiene poder de mercado- (*Blackhurst*, R., 1994). Esta posición llevada al límite, desemboca en una propuesta de carácter más radical y que cuestiona a todo el diseño del instrumento, recomendando la sustitución del AAD por un Acuerdo Multilateral que resguarde la Competencia, tal como se ha avanzado al interior de la Unión Europea y en algunos acuerdos recientes (Bertoni, R. y Leane, C. -2008-, y World Trade Organization -2007 b-).

Diversos trabajo teóricos, entre los que cabe destacar a Hoekman, B.; Mavroidis, P., (1994 y 1996), Jackson, J. (1994), Messerlin, P. (1996), Morgan, C. (1996), y Lloyd, Meter; Sampson, Gary, (1995), abogaban por una mayor interacción entre las políticas de competencias y el antidumping, los que sirvieron de base para las discusiones preliminares del grupo de trabajo iniciadas en el año 1996 en la OMC. Estos trabajos exploratorios tuvieron un desarrollo muy limitado, y dicha iniciativa quedó relegada a un ejercicio académico al no contar con el apoyo miembros relevantes de la OMC. En el contexto de la negociación del ALCA, se analizó la interacción entre ambos mecanismos, e incluso se analizó sobre casos concretos cuál hubiese sido la diferencia en las determinaciones finales de investigaciones AD si se hubiesen incluido criterios de defensa de la competencia. Finalmente, en el ALCA, la discusión del AAD discurrió en forma separada, y no existieron consensos para incorporar disciplinas OMC-plus, lo cual deja en claro que los trabajos referidos a vincular el AD y las políticas de competencias fueron, al igual que en la instancia multilateral, un ejercicio intelectual.

Una postura intermedia, la cual es planteada por Sapir, A. (2006) hace referencia a que una empresa para discriminar precios requiere tener poder de mercado, por lo tanto las investigaciones antidumping se deberían complementar con estudios sobre la competencia en el país exportador, lo cual se podría llevar adelante con acuerdos de cooperación entre las autoridades de competencia de los países involucrados. Un diseño de similar orientación al propuesto por Sapir es el utilizado por Australia y Nueva Zelanda en su área de libre comercio, aunque en dicho caso cada país puede aplicar su propia ley de competencia con extraterritorialidad.

Como señala Moore, M. (2007), tanto la propuesta de un Acuerdo Multilateral de competencia como la de la aplicación extraterritorial obligaría a los gobiernos locales a actuar contra las empresas nacionales a instancias de los intereses económicos extranjeros, o permitir que agencias de países extranjeros realicen una investigación en el entorno económico de una nación soberana. Incluso estos enfoques requerirían que los miembros de la OMC acuerden sobre cuestiones tales como el papel de los cárteles en las estrategias nacionales de desarrollo y la importancia de los intereses de los consumidores en las decisiones de política económica. En este punto es evidente como las diferencias entre enfoques ortodoxos y heterodoxos generan una brecha que dificulta los consensos en esta materia.

Una propuesta que deja abierto el camino a la próxima alternativa, es la realizada por Bhagwati (1988), quien sostiene que la imposición de medidas antidumping debería ser implementada por autoridades con carácter bilateral o multilateral, y así evitar que sea capturado por agentes internos buscadores de rentas. La perspectiva bilateral se asemeja a lo planteado por Sapir (2006) al involucrar al país importador y exportador, aunque no hace referencia a aplicar criterios de competencia, sino simplemente aplicar sin arbitrariedad el antidumping. Un caso cercano a la aplicación multilateral (en realidad regional –plurilateral) es el mecanismo utilizado por la Comunidad Andina, que delega en una instancia supranacional las investigaciones

antidumping intrazona (Rodríguez, W. 2002), y en cuanto a la aplicación multilateral, la trataremos el siguiente párrafo.

En la tercera alternativa, la propuesta surge a partir del diagnóstico de que el problema radica exclusivamente en la implementación del AAD, manteniendo a salvo en gran medida los conceptos relativos a su racionalidad económica. El autor de esta propuesta es Stiglitz, quien más específicamente señala la discrecionalidad de las autoridades al momento de realizar las mediciones del dumping, por lo tanto propone que esta tarea se lleve adelante por autoridades supranacionales –podría ser la propia OMC– en forma técnica e imparcial, evitando así el abuso en la aplicación de este instrumento (Stiglitz, J. 2006).

Si bien esta propuesta a nivel teórico es consistente, dado que reemplaza la fuente de la distorsión, es decir la arbitrariedad de las autoridades nacionales que presuntamente estarían influidas por sectores proteccionistas, a nuestro entender carece de sustento práctico y político.

Desde la perspectiva de su implementación concreta, los tiempos y la cantidad de información a procesar, el carácter confidencial de la misma y las múltiples decisiones “discrecionales” que en ciertos casos se debe tomar ante la complejidad o los problemas de datos incompletos, lleva a que esta iniciativa fracase en posibilitar una solución. Por su parte, como el mismo autor en otros trabajos ha señalado, respecto al Fondo Monetario Internacional, las burocracias de organismos internacionales también están influenciadas de acuerdo al poder relativo y a los intereses de sus países miembros. Así, en procedimientos como el cálculo del dumping que tienen por su naturaleza una cuota importante de interpretación discrecional, los países con menor influencia posiblemente se negarán a delegar la implementación del AD, más allá que este cambio podría llevar a un uso más ajustado por parte de los países más relevantes.

En la medida que los escollos señalados puedan salvarse, por ejemplo que los países tengan un poder económico similar y/o hayan desarrollado una confianza institucional que les permita delegar mayores

grados de soberanía, la propuesta antedicha podría tener sustento. En efecto, tal como señalamos en la Comunidad Andina las investigaciones AD entre países miembros la lleva adelante un Comisión de carácter supranacional, con lo cual se evita que los funcionarios respondan a presiones proteccionistas. Es claro que estas condiciones pueden observarse para grupos acotado de naciones, pero es casi imposible que se verifique a nivel multilateral.

Retomando nuestra hipótesis, demostramos que el problema central eran los incentivos implícitos en el diseño del mecanismo AD, y si bien autoridades proteccionistas podían agravarlo, la falla era persistente en todo tipo de autoridades. Por lo tanto, las propuestas relativas para relacionar AD y políticas de competencia probablemente no solucionarían el problema, pudiendo incluso agravarlo en la medida que este último enfoque suele requerir información más abundante y exacta. Por su parte, las propuestas de centralizar en instancias supranacionales la implementación tampoco parece una solución, dado que para una burocracia internacional puede ser incluso más complejo flexibilizar ciertas exigencias a fin de facilitar contar con una mejor información, dado que estará bajo el escrutinio de países con intereses contrapuestos en cada investigación. Por lo tanto, es muy posible que se tienda a una administración legal-burocrática como la que describimos en el punto 3.2.3 que en nada colabora a resolver el problema de una mayor razonabilidad económica en la utilización del AD.

5.1.5 Limitaciones de las instancias existentes para la resolución de los problemas detectados respecto a la dificultad de defensa y falta de información

En primer , hemos analizado aquellas instancias que podrían generar cambios en la actual implementación del instrumento AD sin introducir modificaciones del AAD. La primera de ellas fue la posibilidad que en forma autónoma los países implementen reformas de las legislaciones nacionales que internalizan el AAD. Si bien como

hemos señalado la legislación nacional a través de facilitar o dificultar el derecho a defensa podía incidir en el incentivo a participar de un exportador, el sentido de estas reformas dependerán de la visión que tenga cada país acerca de los efectos de la aplicación de medidas AD sobre su propio mercado. Por este motivo, si bien se produjeron iniciativas de reformas locales como en el caso de la U.E., Perú, Sudáfrica y la Argentina, no siempre se realizaron en el mismo sentido, y sería difícil esperar que alcancen un carácter sistémico que pueda corregir los excesos en la aplicación de las medidas AD.

Con respecto a la existencia de una especie de “comunidad de funcionarios del AD” que intercambian experiencias y realizan una especie de aprendizaje colectivo a fin de utilizar las mejores prácticas, y de esta forma existiría una especie de “autoprotección del instrumento”, son muy débiles los compromisos que podría llegar a establecerse. En primer lugar, el grado de autonomía de los funcionarios técnicos que asisten al Comité Antidumping es heterogéneo, y en la mayoría de los países usuarios hay instancias que las autoridades investigadoras las interpretan finalmente en función de los lineamientos que surgen de la implementación de la política comercial de cada país. Por este motivo, esta instancia poco o nada aporta a resolver el problema de los incentivos y los excesos.

En relación al *enforcement* mediante la judicialización en el OSD, más allá de las limitaciones que se señalaron -accesibilidad, acatamiento de los fallos, etc.- solo podrá resolver aquellas situaciones de incumplimientos del Acuerdo, pero no podrá resolver los problemas implícitos de incentivos que se encuentran en su diseño original.

Luego, bajo la alternativa que posibilita modificar el instrumento en cuestión, se analizó con cierto detalle las coaliciones en torno a la inclusión del AAD en las negociaciones de la Ronda Doha, y posteriormente las principales propuestas para “mejorar y aclarar” el AAD. La complejidad de la negociación y el nivel de intereses opuestos en torno a este tema han llevado a que la posibilidad de una propuesta relativamente ambiciosa de modificaciones, como el Texto del Presi-

dente del Grupo a finales del año 2007 haya sido cuestionado por diversos países por considerarlo desbalanceado. En consecuencia, se ha tendido a buscar consensos minimalistas, en los cuales difícilmente se logren introducir cambios tendientes a generar un incremento de los incentivos de los exportadores y a obligar a las autoridades a tener una actitud más cooperativa hacia ellos, por lo cual esta instancia no parece ser la adecuada para que se solucionen los problemas señalados. Por último, aquellas propuestas más radicales de reformas que implican un cambio no sólo en el texto del AAD, sino también en quienes serían las autoridades de aplicación, si bien en teoría parecería orientada a solucionar algunos de los problemas detectados, su inviabilidad práctica y política no permite albergar esperanzas en que puedan llegar a marcar el sendero para futuras mejoras de este instrumento.

5.2 Posibilidades y límites para una mejora del AD

5.2.1 Problemas de la regulación del comercio a partir de la discriminación de precios

5.2.1.1 Sesgos en el acceso y en los efectos del antidumping por tipo de productos y empresas

En forma adicional al problema estructural de información descrito en el AD, consideramos que el intento de basar la regulación en diferenciales de precios lleva implícita una discriminación sectorial, resultando este instrumento más adecuado y eficaz para los sectores que producen *commodities*. Es en estas industrias en las cuales se observan los ciclos de precios con mayor claridad, y como fuera desarrollado en los puntos (2.2.3 y 2.3.4), esto derivaba que en la fase descendente exista una alta probabilidad que se realicen determinaciones positivas de daño y de dumping. Independientemente de las discusiones planteadas acerca de los efectos adversos de crear una brecha entre los precios domésticos y los internacionales, y de las controversias respecto a las diferentes alternativas para determinar el

“valor normal”, al tratarse de productos altamente estandarizados se minimizan los problemas de comparabilidad de los productos y de las formas de competencia en los mercados.

Por otra parte, dado que la producción de *commodities* suele requerir un nivel mínimo de escala, predominan en este sector empresas grandes –más allá del nivel de concentración en cada país que dependerá críticamente del tamaño de su mercado–, los costos de presentar y dar seguimiento a una solicitud –que podríamos considerar relativamente fijos– son plenamente accesibles para los productores nacionales de estos bienes³⁷⁷. Otro motivo por el cual los costos de acceder a este instrumento es accesible para este tipo de empresas se debe a que éstas suelen tener un acotado mix de producción, por lo cual con una sola investigación pueden obtener protección para una parte sustancial de su facturación, viabilizando la ecuación entre los costos de solicitar un AD y los probables beneficios. Así, en el caso de los *commodities*, los ciclos de precios, la homogeneidad de los productos, la envergadura de las empresas y el *mix* acotado de fabricación, llevan a que el AD sea un instrumento claramente adecuado para las firmas que realizan este tipo de bienes.

Inversamente, en la producción de bienes diferenciados encontramos las características opuestas, lo cual permite entender una menor utilización del AD por parte de las mismas³⁷⁸. En primer lugar, la inexistencia de marcados ciclos de precios no brinda condiciones para que las exportaciones con dumping sea una práctica coincidente con coyunturas en que por los bajos precios las empresas presentan

377 Cabe aclarar a que cuando se trata de empresas exportadoras de acero, en muchos casos se ha detectado ausencia de defensa en las investigaciones antidumping, puesto que como fuera señalado los costos de asumir ésta, ponderados por las probabilidades de éxito, pueden llevar a dicha decisión aún para grandes empresas.

378 Restringimos el concepto de bienes diferenciados a aquellos bienes finales que requieren el procesamiento de materias primas y su combinación con otros bienes y/o el ensamble de subconjuntos, de modo de satisfacer demandas de consumidores finales. Suelen estar sujetos a amplias posibilidades de diferenciación tanto sobre la base de elementos objetivos (calidad o diferentes características) como subjetivos (posicionamiento de marcas y preferencias cambiantes por modas).

una situación más vulnerable. En los productos diferenciados, si bien pueden existir exportaciones con dumping, estas no necesariamente responderán a coyunturas sectoriales internacionales y en muchos casos pueden obedecer a estrategias más complejas relacionadas a la captación de nuevos mercados.

Por su parte, la misma diferenciación de productos lleva a que la determinación del dumping exija realizar ciertos ajustes de características del producto –en muchos casos difíciles de cuantificar– por lo que el nivel de controversias y la necesidad de presentar pruebas respecto a este punto llevará a litigios más costosos, y con mayor peso de elementos legales. La complejidad de estos casos implicará mayor incertidumbre acerca del resultado de una investigación AD, pasando ésta a ser más sensible tanto a las metodologías y criterios utilizados por las autoridades de investigación como a la solidez de la defensa llevada por las contrapartes, por lo cual la ecuación entre los costos y los probables beneficios tenderá a presentar menores grados de certeza.

A su vez, cuando se trata de firmas multi-producto con un alto número de bienes, es más probable que los costos fijos de una presentación puedan desalentar llevar adelante un procedimiento AD, dado que la protección que se podría obtener sólo para el producto investigado, y por lo tanto abarcaría una parte minoritaria de la facturación de la empresa. Por lo tanto, independientemente del tamaño de las empresas, este instrumento se torna menos adecuado para los sectores que producen bienes diferenciados³⁷⁹. Obviamente, todo lo antedicho toma un cariz más crítico mientras menor sea el tamaño de las empresas, lo cual lleva a que las PyMES tiendan a ser discriminadas en cuanto al acceso a este instrumento.

379 Cabe señalar que en un número relevante de bienes diferenciados –principalmente de consumo durable– en el comercio internacional tienen una alta incidencia las ET, y el hecho que compitan en múltiples mercados en donde unas u otras firmas ofician como importadoras o productoras, lleva a que la utilización de estos instrumentos tienda a ser más atenuada, debido a que su proliferación podría llevar a fragmentar los mercados globales con resultados adversos para todas las compañías.

Por otra parte, más allá que la discriminación implícita, según el tipo de bien que se produzca, en las posibilidades de utilizar el AD lleva a que a nivel internacional cerca del 50% de los casos corresponda a insumos (aunque como se analizó en el Gráfico N° 1.10 de la Sección 1.6) representan una fracción claramente menor del comercio), este mismo patrón de utilización genera en las economías locales efectos adversos.

En efecto, en ciertas circunstancias cuando los productores de insumos obtienen la aplicación de medidas AD en su favor podrán aparecer problemas de competitividad aguas abajo en la cadena de valor. Esto dependerá del contexto de precios internacionales del insumo en el cual se aplicó la medida AD, y principalmente si los países con los cuales compiten los bienes finales de dicha cadena, acceden a los precios de dumping que serán inferiores a los cuales se accede en el mercado local tras la imposición de las “medidas correctivas”.

Así, en aquellos casos que la aplicación de una medida AD lleve a que los productores locales de los bienes finales de dicha cadena enfrenten precios superiores a sus competidores de otros orígenes, esto generará una disminución en la protección efectiva para dichos productores. Incluso, según sea la posibilidad de acceder a orígenes alternativos del insumo, la magnitud del antidumping aplicado a éste, su participación en los costos del bien final y el nivel de protección efectiva previo a la aplicación de la medida AD, podría llegarse en extremo a una protección efectiva negativa. Dado que en términos generales, en los eslabones medios y finales de las cadenas de valor se ubica el mayor número de empresas -muchas de ellas PyMES- y se encuentra la mayor cantidad de empleo, la situación antedicha puede tener efectos adversos sobre la economía en su conjunto.

Esta circunstancia debería llevar a las autoridades evaluar los posibles impactos de una medida antidumping cuando se trata de la producción de insumos -más aún cuando son difundidos-, como forma de evitar efectos adversos sobre el nivel de la competitividad de toda la cadena de valor, y en particular de las PyMES. Al respecto, se debería indagar acerca de la trayectoria de los precios internacionales y locales, y de ser

necesario a morigerar la medida AD mediante el *lesser duty*—pudiendo consistir en un precio móvil- o incluso no aplicarla por interés público. En caso que se apliquen medidas, una forma de atenuar los efectos adversos aguas abajo sería aplicar también un incremento de aranceles en los productos de dicha cadena de valor, el cual se calibraría a partir de la proporción del insumo para el cual se aplicó el AD en los costos de cada producto, aunque cabe aclarar que esta medida tendría un impacto en precios y en la competitividad de las exportaciones³⁸⁰. En la práctica, estas medidas arancelarias tendientes a compensar los efectos adversos del AD no se aplican, bien sea porque existen compromisos jurídicos que dificultan elevar los aranceles, porque su calibración y administración es engorrosa o por considerar que su efecto neto no sería positivo. Este último escenario sería muy probable cuando existen proveedores extranjeros relevantes que pueden officiar como un abastecimiento alternativo a precios internacionales, por lo que los precios relativos internos no se deberían ver afectados³⁸¹.

Por lo tanto, así como las PyMES tienen menores posibilidades de accionar investigaciones antidumping, también están expuestas a ser perjudicadas cuando este es utilizado por sus proveedores de insumos, para quienes este instrumento resulta ser un procedimiento más accesible y adecuado. Por otra parte, como fuera señalado, cuando las PyMES exportadoras deben enfrentar un procedimiento AD en el exterior, generalmente sus posibilidades de defensa son muy bajas, debido tanto a los costos de una defensa respecto a su volumen de comercio, como a la incertidumbre por la falta de experiencia en relación a estos instrumentos.

380 Con respecto a calibrar los incrementos de aranceles en función de los incrementos de aranceles de los insumos, cabe señalar que esto puede requerir ajustes si se producen modificaciones en el tipo de cambio. Un trabajo que analiza con profundidad la interacción entre aranceles y tipo de cambio es el de Colombo, E. (2009) mediante el concepto de tarifa de indiferencia.

381 Una excepción podría observarse cuando los bienes importados aguas debajo de la cadena provienen de países que se abastecen del insumo a precios de dumping –tal vez por carecer de producción nacional- y por lo tanto a pesar de la existencia de fuentes de provisión del insumo a precios internacionales, de todos modos persisten los problemas de competitividad en los bienes finales.

En otro orden de ideas, los costos de implementación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay para los PED han determinado una fuerte asimetría en cuanto a la utilización de los instrumentos o la posibilidad de cumplimiento de ciertas disciplinas (Lengyel, Miguel, 2005). Claramente el caso del antidumping no es la excepción, y contando los PD con una larga experiencia y burocracias capacitadas en su implementación han tenido una gran ventaja sobre los PED, y en mayor medida sobre los más pequeños que demoraron más de 10 años o aún no han implementado las normativas y agencias nacionales para administrar el antidumping. Por ejemplo, República Dominicana, Bangladesh y Panamá recién en el año 2008 han contado con apoyo de cooperación internacional a fin de poder diseñar los marcos jurídicos, establecer las agencias respectivas y capacitar al personal, lo que constituye un claro ejemplo de la desventaja con la cual enfrentaron los primeros 10 años en la posibilidad de combatir el comercio desleal.

5.2.1.2 Dificultades instrumentales para medir “valores normales” y precios de exportación

Como tema central se argumentó que dados los costos y probables beneficios para ejercer la defensa en una investigación AD, pueden ser escasos los incentivos de los exportadores para participar, y por lo tanto el margen de dumping se calcula en muchas ocasiones sobre datos con grandes deficiencias, lo que tiende a provocar excesos en la aplicación de las medidas. Como un agravante de este problema, incluso en un escenario en el cual los costos de defensa fuesen menores y estuviese disponible la información que se solicita a los exportadores, una medición exacta de la discriminación de precios es una tarea casi irrealizable. Excepto en casos de *commodities* y con mercados en donde predominan transacciones entre empresas independientes, lo antedicho es válido para una gran cantidad de situaciones, dada la complejidad de las estrategias privadas en los diferentes mercados y las posibles diferencias de los productos que las firmas venden en sus países respecto a los que exportan.

Como se detalló en 2.5.1.3, las diferentes alternativas que presenta el AAD para los cálculos -para el valor normal, el precio de exportación la comparación entre ambos- y la gran cantidad de ajustes a fin de lograr la comparabilidad ex -fábrica del precio de un producto, conceptos todos ellos que pueden admitir diversas metodologías para su cuantificación. En consecuencia, según los criterios utilizados en cada uno de los puntos para los cuales la metodología de cuantificación no es única, se podría alcanzar dos niveles extremos según se utilicen los datos que maximizan o minimizan las diferencias entre el valor normal y el precio de exportación, lo cual dará lugar a márgenes de dumping altos o bajos, o incluso negativos, y todos ellos podrían sustentarse sobre pruebas objetivas y con respaldo legal.

Esta posibilidad de alcanzar diferentes valores en el margen de dumping lleva a que las partes involucradas intentarán que se consideren los datos que más la favorecen, lo cual lleva a que las Autoridades deban elegir una u otra opción, no sin antes analizar en detalle cuál de ellas tiene mayor razonabilidad económica de acuerdo al producto y mercado de que se trate, y a su vez más respaldo legal tanto en la práctica de dicho país como en la jurisprudencia multilateral. Por lo tanto, teniendo en cuenta que en la investigación de un determinado producto pueden estar incluidos hasta cientos de modelos con precios diferentes, y es a este nivel que se debe evaluar la discriminación, las autoridades deberán destinar importantes recursos humanos y económicos en cada determinación de dumping (además de los gastos corrientes de un organismo público deben añadirse los costos relacionados con la verificación en el exterior).

Si bien está la posibilidad de destinar los recursos necesarios para evitar que las partes suministren información sesgada, de todas formas no se puede garantizar una medición exacta y objetiva de la discriminación de precios, dado que seguirán existiendo múltiples decisiones que tendrán cierto grado de subjetividad. Por otra parte, una vez que el Estado ha invertido importantes recursos públicos en una investigación AD, en caso de aplicarse medidas, se impondrán

por el mayor plazo posible (5 años)³⁸². Esto torna al AD en una medida muy inflexible, dado que en la mayoría de las legislaciones nacionales en la materia los derechos impuestos sólo pueden modificarse a través de exámenes de revisión, que tienen un componente legal y administrativo importante, puesto que en forma similar a una investigación original, se trata de procedimientos controvertidos entre particulares³⁸³.

Por lo tanto, en términos de recursos públicos, es muy alto el costo de oportunidad de calcular márgenes de dumping con cierta exactitud, y probablemente estos recursos volcados implementar y monitorear salvaguardias -con protección temporaria y procesos reconversión-, podrían brindar resultados más satisfactorios.

5.2.2 Un sistema más eficiente para la regulación vía precios y su grado de cobertura

Un punto interesante es que si bien los márgenes de dumping excesivos tienden a verificarse principalmente por “valores normales” sobre-estimados, lo cierto es que para la determinación de daño a la industria local el precio relevante es el de exportación. Por este motivo, aquellas investigaciones con un alto margen de dumping, que se desprenden de un valor normal sobreestimado y valores razonables de exportación, podrían terminar sin la aplicación de medidas por la inexistencia de daño a la industria local³⁸⁴. En este sentido, la creciente aplicación de medidas antidumping, que supone la determinación de daño a la industria local, indicaría que en muchos casos las exportaciones se han realizado a precios bajos, dado que estos han

382 La elección de este plazo máximo es razonable desde la lógica de amortizar los costos realizados por el Estado, y a su vez minimizar los gastos de futuras revisiones al minimizar su frecuencia.

383 Entre los países que tiene reglamentados procedimientos más ágiles para la suspensión de medidas se encuentran Brasil y la Unión Europea.

384 Si consideramos que los precios razonables de exportación son aquellos alineados con los valores internacionales, sólo podrá existir determinaciones de daño positivas en aquellas industrias cuya falta de competitividad sea mayor al nivel de protección que un país está dispuesto a brindar mediante los aranceles.

afectado a los productores domésticos aún luego de pagar los aranceles correspondientes.

Incluso de la experiencia de diversas autoridades investigadoras surge que en ciertos casos las exportaciones se realizan a valores inferiores al costo de las materias primas incorporadas, valuadas éstas a precios internacionales. Para todos estos casos debería contarse con instrumentos más ágiles, que incorporen criterios de razonabilidad económica y que operen con menor judicialización. En este sentido podría realizarse a nivel multilateral, y para los sectores más sensibles a prácticas de precios por debajo del valor de las materias primas, una base mundial de valores mínimos razonables y que sea actualizada con cierta periodicidad (mensual, trimestral, etc.). Es claro que esta base solo tendría cobertura sobre aquellos bienes en donde las materias primas utilizadas son claramente identificables y el número de ellas es relativamente bajo, de forma de que aún con bandas de precios internacionales máximos y mínimos para los insumos se podría llegar establecer un valor base del bien final³⁸⁵.

Este sistema presenta diversas ventajas:

- 1) Es un bien público y evita que cada aduana deba estar buscando información para determinar los precios mínimos a partir de los cuales podrían existir operaciones de subfacturación.
- 2) Da mayor certidumbre al comercio internacional, en la medida que los valores previos son públicos y con solo conocer las tendencias en los precios de las materias primas se podrá tener certeza del nivel de precios que no generará controversias.
- 3) Al ser casi automático y menos costoso evita la discriminación implícita en el AD en contra las PYMES a nivel mundial, que al encontrarse aguas abajo en las cadenas de valor suelen ser las

385 Esta propuesta implica la renegociación del Acuerdo de valoración de la OMC en incluir en el mismo las pautas para la construcción de una base multilateral de precios mínimos de referencia.

más perjudicadas cuando los productos no incorporan plenamente el costo de las materias primas, sea bien por políticas del país exportador, estrategias competitivas de las empresas o por maniobras de subfacturación³⁸⁶.

- 4) Este tratamiento debería realizarse para un grupo seleccionado de productos diferenciados a 6 dígitos (nomenclatura internacional), y a su vez las aduanas nacionales podrían tener precios relativos a los valores establecidos a nivel internacional.
- 5) Mejoraría el funcionamiento del Acuerdo de Valoración de la OMC, dado que por él énfasis en el aspecto legal de sus requisitos-facturas con certificación de consulados, por ejemplo- y problemas internos en su implementación, muchas situaciones de subfacturación finalizan siendo tratadas como investigaciones antidumping, lo cual constituye una elección sub-óptima en términos de costos públicos y privados.
- 6) Esta base actuaría como un “filtro grueso”, que señalaría cuando los precios de exportación son claramente irrazonables, por lo tanto tendería a generar una competencia leal entre los mismos importadores desalentando las prácticas de subfacturación que afectan al fisco y al sector privado que opera en la legalidad.

Es claro que este mecanismo no debería constituirse en un instrumento que lleve a poner en duda las operaciones comerciales a valores razonables, ni tampoco generar incertidumbre en el comercio internacional. Respecto al precio de los *commodities* se debería discutir acerca de si corresponde o no validar situaciones de dumping en el comercio internacional, teniendo en cuenta los ciclos de precios, y de dichos consensos resultarían cuáles serán los precios considerados para construir el costo mínimo de los productos a tabular.

386 En determinados países que cuentan con incentivos para el procesamiento de las materias primas lo excesos de producción de éstas se derivan al mercado internacional a través de bienes finales.

Si bien se reconoce que este sistema tendría escasa posibilidad de aplicación en aquellos productos muy sofisticados, bien sea por tecnología, diseño, marcas etc. en donde el valor de los materiales sólo representan una fracción minoritaria del costo o del precio, los Estados tendrán más recursos para realizar investigaciones apropiadas en estos sectores de bienes complejos, al disminuir la demanda de casos en las mercaderías para las cuales se pudo aplicar el mecanismo de precios mínimos.

Si bien la incorporación de estos criterios para la regulación de precios puede parecer muy sofisticado, cabe recordar que a fin de determinar dónde ha sido producido un bien, en muchos casos se solicita conocer el proceso productivo y/o el valor de los insumos importados para determinar la relación entre su valor y el precio de las exportaciones, como un método para conferir el origen de las mercaderías.

Por último, la necesidad de contar con valores de transacción fiables a nivel internacional es importante a fin de la administración impositiva sobre el comercio exterior y determinar las ganancias de las empresas vinculadas que operan con transacciones internacionales. En línea con este último fin, existe un vasto desarrollo en criterios internacionales y legislaciones nacionales relativas a los precios de transferencia, los cuales podrían ser de utilidad al diseñar un sistema de valores de referencia mínimos a nivel internacional.

5.2.3 Reformas al AAD a fin de minimizar excesos y evitar otras distorsiones

Hasta aquí hemos señalado un conjunto de críticas a la utilización del antidumping, identificado cuáles son los principales problemas de su implementación y adicionalmente señalamos los límites intrínsecos a una regulación que intente basarse en la discriminación de precios. Respecto a los dos últimos puntos, también evaluamos la dificultad para que los mecanismos previstos en la OMC puedan corregir la utilización del antidumping (las reformas en la normativa local, los

procedimientos de solución de controversias y la renegociación en la Ronda de Doha), que no implica suponer que son nulas las posibilidades de mejora del AAD o que este instrumento deba dejar de utilizarse. Sin duda, para determinadas situaciones y sectores en particular el antidumping continuará siendo necesario y adecuado, pero requerirá modificaciones a los fines de evitar arbitrariedades, y que su proliferación pueda impactar en desmedro de los flujos deseables de comercio en general, en particular de los PED.

A continuación, en la Tabla N° 5.1, se presentan once puntos en los cuales se deberían introducir cambios, sin llegar al detalle de una propuesta de texto para el AAD, sino simplemente de los lineamientos hacia donde deberían direccionarse. Cabe aclarar que, el tema central de nuestra hipótesis, las dificultades de los exportadores para ejercer su defensa, no se ha incluido en los once puntos, debido a que dicho problema se relaciona con aspectos principalmente legales que requerirían disciplinas muy detalladas en aspectos jurídicos y administrativos, o en la falta de incentivos comerciales, los que principalmente se determinan fuera del AAD. Respecto a los primeros se requeriría modificar los plazos para contestar los cuestionarios o pedidos adicionales, los requisitos legales para validar la información, las condiciones para que las autoridades estén habilitadas a hacer uso de la cláusula de la mejor información disponible, y con qué criterio se puede, a partir de las verificaciones *in situ*, rechazar la información.

Con respecto a los incentivos de los exportadores, si bien el AAD no puede modificar la estructura de los flujos de comercio, las modificaciones que señalamos a continuación podrían llevar a que disminuya la posibilidad de resultados adversos por decisiones arbitrarias, y de esta forma estas propuestas podrían mejorar la percepción de los exportadores para ejercer la defensa. Por último, los problemas de información para que los productores nacionales puedan presentar una solicitud o sustentar en forma equilibrada la investigación, no se analizan, puesto que la posibilidad de su solución está básicamente referida a la forma de implementación de las autoridades nacionales, y no necesariamente a las normas del AAD.

Tabla N° 5.1 Algunos puntos a modificar del Acuerdo AD

Tema o requisito	Síntesis del problema actual	Orientación en el sentido de las modificaciones.
1. Articulación entre conceptos de la investigación de dumping y daño.	En cuanto a la definición de producto investigado y similar existen serios problemas. El primero carece de definición en el AAD , por lo cual no hay una clara especificación que limite el grado de su cobertura o precise de alguna forma un mínimo de elementos comunes . Por su parte, si bien se reconoce implícitamente que existen dos definiciones de producto similar (una para el dumping –país exportador- y otra para el daño – país importador-) no se especifican las particularidades de cada una , y la existente es imprecisa y confusa, y está contextualizada exclusivamente en el cálculo del dumping.	Un análisis de mercado que busca determinar el impacto de una discriminación de precios debe tener un marco acotado a fin de poder detectar los efectos de dicha discriminación. La cuantificación de la discriminación (el dumping) debe evaluarse en un conjunto de productos con rangos acotados de precios , puesto que de lo contrario en amplios rangos pueden existir distorsiones y la medición de promedios para todo el conjunto podría solo reflejar el diferente mix en las ventas en el mercado interno y externo . Por otra parte, para la determinación de daño, si bien al interior de una rama de producción pueden coexistir productos de un amplio rango de precios, debe poder conocerse si los diversos segmentos de dicho mercado tiene el mismo comportamiento o son impactados con igual intensidad, esto es necesario a fin de evitar protecciones con un grado excesivo de cobertura , o por el contrario que sean tan estrechas que luego son “perforadas” por productos muy similares excluidos de la medida. Conceptualmente la definición de un producto y un mercado ha sido muy desarrollada a los fines de Defensa de la Competencia , y si bien el fin de ambas regulaciones no es el mismo, se podrían incorporar elementos de esta última para precisar los conceptos.
2. Cálculo de dumping y tipo de cambio (TC). El origen del acuerdo AD fue en un contexto de TC fijo , y la existencia de TC móviles tiene ciertas implicancias que no son contempladas ni en el Acuerdo ni tampoco cuando sus implicancias han sido planteadas en las controversias de la OMC. Los PED al tener mayor volatilidad en el Tipo de Cambio Nominal (TCN), y el tipo de cambio real (TCR) estarían más expuestos a sanciones por dumping, cuando la discriminación de precios no responde a una estrategia deliberada de las empresas, sino que es resultantes de las variaciones entre el TCN y el TCR.	Al realizar los cálculos de dumping no se toma en cuenta cuales son las fuentes de donde provienen la modificación de los precios que pueden llevar a la práctica de dumping (precio interno mayor al de exportación), en el sentido que muchas veces son determinantes macroeconómicos como la variación del TCN, ajeno a la empresa, y luego ésta es sancionada a partir de factores exógenos a su decisión. Si bien en el Acuerdo hay precisiones respecto a cómo medir el TCN para evitar distorsiones a lo largo del período investigado –incluso si hay TC paralelo-, no se contempla un análisis conceptual de la relación entre TCN y precios internos.	Si bien existen importantes discusiones respecto al comportamiento del TCN, los precios domésticos y el TCR, es claro que la inexistencia en el corto plazo de un <i>pass-through</i> completo entre el TCN y los precios internos determina cambios entre los precios relativos internos y los internacionales, por lo cual, en los casos que los países tienen un tipo de cambio flexible (aunque no sea puro) , se debería contemplar un cierto plazo de períodos de ajustes de precios para el cálculo del dumping, incluyendo un análisis de la causa de variación de precios que ha conducido a que este exista, y no debería ser sancionado en los casos en el cual su existencia es coyuntural y sólo se deriva de desfases entre el TCN y el TCR-. En especial se deberían descartar los datos correspondientes a períodos acotados con fuertes desequilibrios, cuando se observa que a posteriori tienden a corregirse los precios relativos.

(Tabla N° 5.1 Continuación)

3 Prohibir la posibilidad de la práctica de <i>zeroing</i> (reducción a cero) en el cálculo de dumping.	El <i>zeroing</i> (o reducción a cero) consiste en que al realizar el promedio entre diversas transacciones, aquellas que arrojan "dumping negativo" se las computa como cero al calcular el promedio para todo el período investigado, lo que distorsiona el cálculo, elevando siempre el margen de dumping, o llevando que "aparezca artificialmente", cuando considerando el conjunto de todas las transacciones, no ha existido discriminación de precios. Este problema surge de un ambigüedad del AAD, que sólo ha sido parcialmente subsanando (es decir para algunas de las metodologías establecidas en el AAD) por el Órgano de Apelación de la OMC. Una mayor sofisticación del análisis requiere analizar el <i>zeroing</i> en al menos tres instancias: el cálculo del dumping, el diseño de la medida a aplicar y a implementación en el cobro de los derechos a las empresas.	Se supone que si la práctica desleal deviene de la discriminación de precios que una empresa realiza entre sus ventas internas y la exportación, al tomarse un determinado período deberán contemplarse tanto las operaciones cuando la discriminación es un sentido como aquellas que operan en sentido contrario. La diferencia en los precios y sus fluctuaciones pueden relacionarse con temas de ciclos coyunturales, estacionalidad, situaciones particulares de una empresa, etc., por lo cual la determinación de si existe una práctica real de discriminación y su magnitud (dumping) debe considerar los resultados reales del conjunto de operaciones realizadas en el período investigado. La medición parcial (truncar los valores negativos a cero) no permiten analizar la conducta de la empresa, ya que esta se parcializa a ciertos resultados dentro del período, además de chocar con los más elementales principios de la lógica, las matemáticas y las estadísticas. Si existiesen situaciones particulares en la cual la discriminación es "orientada" -<i>targeting dumping</i>-, el mismo Acuerdo permite un cálculo particular por importadores, áreas geográficas o sub-períodos de plazo investigado.
4 Disciplinas relativas a la determinación de daño_ (o amenaza), causalidad y aplicación de medidas. (incluso se relacionan con los puntos anteriores de definición de producto)	Existen diversos puntos en lo relativo a la determinación del daño y la causalidad que dejan margen para decisiones con alto grado de arbitrariedad. Puede predominar un análisis legal sobre los indicadores pero carecer de razonabilidad económica.	Exigir que se debe realizar un estudio global del mercado que es afectado, esto es que la determinación sea el resultado de interpretar como ha funcionado el mercado en cuestión y cuál ha sido el rol de las importaciones investigadas para explicar dicha performance. Se debe exigir que una determinación no pueda ser la presentación de un grupo de indicadores desarticulados y que se seleccione arbitrariamente aquellos que presentan una performance negativa. La determinación debe tener coherencia con los hechos, consistencia interna y razonabilidad desde el punto de vista económico.

(Tabla N° 5.1 Continuación)

5. Rama de producción nacional (sobre la cual se determina el daño). En la actualidad esta definición se concibe como un "paso casi lineal" respecto de la definición de producto similar. Existen al menos dos saltos ambiguos: el umbral para proporción importante, y el de a quién se confiere el carácter de productor cuando existen diversos niveles de integración o la última etapa no es la económicamente afectada. También existe referencia a exclusiones que permiten separar aquellos productores con intereses encontrados, lo cual tiene especial importancias en los casos de ET con estrategias de complementación productiva	Prestar atención que dado que la definición de producto investigado se relaciona al la discriminación de precios, implícitamente el AD discrimina contra aquellas empresas multi-productos, que necesitarán hacer más investigaciones para cubrir el espectro de su producción que aquellas que realizan un único producto (el AAD ha sido pensado para insumos industriales) En el modo en que actualmente se define este concepto, cuando el producto investigado es resultado de un procesamiento escaso de materias primas, existe una discriminación implícita contra los productores de estas últimas. Esto ocurre en la medida que la producción primaria y la industrial se realicen en empresas diferentes, debido a que el daño sólo se medirá sobre estas últimas (la rama de producción nacional se integra por quienes producen el producto similar), y de en función de cómo es la estructura del mercado en cada caso, los efectos adversos se pudieron trasladar aguas arriba.	Cuando determinadas productos son realizados por el mismo conjunto de empresas y comparten procesos esenciales de sus procesos productivos deberá facilitarse la determinación de una única rama de producción y no obligar que realizar tantas investigaciones como usos específicos tengan los productos en cuestión. Permitir que los productores primarios de materias primas puedan incluirse en la determinación de daño, cuando el producto investigado parte de un primer procesamiento de las mismas. De lo contrario existiría un incentivo a una mayor integración vertical a fin de poder demostrar daño, lo cual podría ser ineficiente desde el punto de vista económico. Incluir test relacionadas a las formas de competencia entre dichos productos y las importaciones investigadas a fin de establecer si los bins destinados al autoconsumo deben considerarse como parte de la rama de producción. Se debe exigir que este ítem sea consistente con la definición de producto similar y con el análisis acerca de la "acumulación" de diversos orígenes.
6. Volumen insignificante y Acumulación (evaluación conjunta de las importaciones desde diversos orígenes para determinar el daño) y. Algo importante es que la acumulación por empresas exportadoras es automática (obligatoria) al interior de cada origen. (esto discrimina contra PyMES cuando el daño de ese origen lo hacen las empresas grandes).	La débil disciplina que existe en el AAD permite realizar el análisis acumulativo de daño con importaciones de diversos orígenes sin definir los factores a tener en cuenta para determinar las condiciones de competencia. El modo de determinar el volumen insignificante de las importaciones puede incentivar a sumar orígenes investigados. La posibilidad de sumar a aquellos orígenes que son individualmente insignificantes a fin de superar el 7% de las importaciones, incentiva a incluir a países de escasa significancia, que a su vez es probable que no se defiendan.	Los flujos de comercio provenientes de diversos orígenes pueden estar asociados a características diversas (ya sea del producto en sí, de sus precios o de sus estacionalidad) lo cual lleva a caracterizar diversas causas del comercio. Por su parte sectores que presentan heterogeneidad (dada la amplitud de la definición del producto) es muy probable que den lugar a diversas ventajas comparativas que estén detrás de la explicación del comercio desde cada origen, y el impacto de cada uno de ellos puede ser muy distinto. En la medida que un sector productivo suele tender a solicitar la protección más amplia posible, la posibilidad de incluir a un mayor número de orígenes y que esto tienda a reforzarse por el requisito de alcanzar cierta proporción (cuando estos son poco significativos) lleva a que se intente maximizar la protección incluyendo un gran número de orígenes.

(Tabla N° 5.1 Continuación)

7. <i>Minimis</i> para PED Considerando que se aplica como TED, y podría requerir algún ajuste cuando la investigación AD incluye a dos PED de distinto grado de desarrollo relativo.	Un modo de igualar la legitimidad del arancel frente a importaciones y a exportaciones, sería estipular en el AAD que toda discriminación de precios que sea menor al arancel NMF (aplicado) no debería ser sancionada, puesto que de hacerlo, esa medida antidumping estaría erosionando el derecho a la protección comercial por la cual los PED han pagado un costo en sus negociaciones⁵.	Por lo tanto, considerando esta propuesta de reforma, a los PED debería aplicarse solo las medidas antidumping cuando estas excedan a sus aranceles nacionales, puesto que hasta dicho nivel estarían haciendo uso de un derecho que ha sido negociado. Esta propuesta no modificaría la actual normativa respecto a que existe un <i>minimis</i> del 3% de dumping por debajo del cual no se aplican medidas, por lo cual la reforma propuesta tendrá excepciones para discriminaciones de precios menores al 3% cuando se trata de países que forma parte de un Acuerdo Regional⁶
8. Derecho inferior (<i>Lesser Duty</i>) En el AAD es optativo aplicar un derecho menor al margen de dumping para neutralizar el daño. Esta opción permite, en ciertos casos, evitar excesivas o prohibitivas del comercio, ocasionando una menor disrupción en las transacciones internacionales afectadas por el antidumping.	Los países tienen la posibilidad de aplicar el margen de dumping, el cual puede estar relacionado tanto a la discriminación de precios de las empresas exportadoras y/o a sus posibilidades de defensa efectiva. En la práctica, una cantidad significativa de los márgenes de dumping suelen ser mayores a las posibilidades razonables de discriminación de precios. Por lo tanto, pueden producir disrupción de los flujos de comercio por largos periodos.	Establecer la obligatoriedad de aplicar un <i>lesser duty</i>, y que en cada caso sea explicitada la metodología utilizada en para su cálculo. La información para dichos cálculos deberá estar verificada por las autoridades cuando se calcula a partir costos de las empresas nacionales, o ser de darse a conocer las fuentes y los datos en aquellos casos que se utilizan precios internacionales o los correspondientes a otras importaciones sin dumping.
9. Compromisos de precios de exportación Pueden ser presentados por los exportadores y las autoridades evalúan si disminuyen el dumping y son suficientes para eliminar el daño, y estos reemplazan a la aplicación de los derechos antidumping.	Puesto que deben ser presentados luego de una determinación preliminar positiva, pero antes de la determinación final, en muchas ocasiones estos plazos resultan exiguos debido a la "iteración de ofertas" para llegar a proponer el valor adecuado. En teoría suelen ser solo de precios, aunque hay antecedentes en que se combinan con cantidades-cuestionados desde algunas posibles interpretaciones. Cuando se trata de empresas vinculadas ciertos países lo vinculan a las leyes de preciso de transferencias o solicitan un compromiso complementario a nivel de la primera venta independiente.	A fin de garantizar la posibilidad de presentar compromisos de precios, la autoridad debería informar a los exportadores las condiciones en las cuales sería aceptado un compromiso de precios. Esto evitaría que estos no puedan concretarse por la incertidumbre sobre el precio que elimina el daño. Debería permitirse la presentación de compromisos de precios durante 6 meses posteriores a la aplicación de una medida, esto dará mayor claridad y separa la parte de conflictivo y disputa de la de negociación para un resultado menos conflictivo. Si bien se reconoce que la posibilidad de compromisos de precios es mucho más fácil de concretar en <i>commodities</i> (en relación a un precio único o pocas variedades), estos están sujetos a ciclos de precios, y por lo tanto en el plazo de su aplicación pueden resultar en una sobreprotección o una sub-protección. Una solución debería ser que explícitamente se permitan compromisos móviles y combinados con cantidades variables.

(Finaliza la Tabla N° 5.1)

10 Revisiones para renovar la vigencia de las medidas (<i>sunset review</i>) El AAD permite que una medida se aplique por 5 años, y al cabo de ese tiempo se puede realizar un examen a fin de evaluar las probabilidad de que la práctica desleal sea recurrente y que pueda volver a ocasionar daño.	Debido a que se trata de un análisis contra fáctico y prospectivo, los espacios para la arbitrariedad son muy amplios y esto lleva a que muchas medidas se prorroguen llegando a durar más de 15 años sin un diagnóstico adecuado sobre si continúan siendo necesarias. Esta posibilidad además de provocar en ciertos casos una disrupción casi permanente en el comercio (cabe recordar la importancia de derechos antidumping irrazonables) genera un incentivo a buscar este tipo de protección.	La posibilidad de prorrogar por las medidas por otros cinco años debería ser una excepción, y la regla general que tras cinco años deberían revocarse y analizar cómo funciona el mercado ante las nuevas condiciones (incluido el aprendizaje de los exportadores que podrían moderar sus conductas al tener la experiencia de haber sido sancionados). La excepción podría regularse a partir encontrar situaciones en las cuales la rama de producción nacional, a pesar de la vigencia de las medidas AD se encuentra en una situación de fragilidad y vulnerabilidad, y por lo tanto su exposición a exportaciones con dumping podría ocasionar un daño irreversible. En este sentido, se debería realizar un análisis similar al de una amenaza de daño, pero con un estándar más alto por su carácter contra fáctico (que sucedería en ausencia de medidas) e identificar por qué una parte importante de la rama de la producción nacional ante la nueva situación sufriría efectos adversos irreversibles en el plazo durante el cual podría sustanciarse una nueva investigación, que determinaría si es necesario volver a aplicar medidas antidumping.
11. Procedimientos anti-elusión. ElAAD carece de disciplinas para las prácticas elusivas, pero varios países tienen reglamentaciones propias.	Las reglamentaciones nacionales difieren en qué se entiende por elusión, y su interpretación podría entrar en conflicto con las normativas sobre las reglas de origen. En algunos casos al utilizar un concepto muy amplio de elusión, en la práctica se puede terminar ampliando la medida antidumping a otros productos sin una verdadera justificación.	Cuando una Empresa Transnacional que tiene aplicadas medidas antidumping contra ciertos orígenes comienza a abastecer el mercado desde otros países, debería considerarse que es una elusión al derecho aplicado. Esto tiene implícito que dicha empresa puede hacer compensaciones internas o reasignar mercados de exportación y de este modo eludir la medida. Otra alternativa sería que cuando se impone una medida antidumping a una Empresa Transnacional, dicha medida debería fijarse para todas sus operaciones en forma independiente del origen que provenga el producto. Esto si bien sería automático sería jurídicamente más discutible, puesto que se aplicarían desde el inicio medidas contra países desde no se realizaron exportaciones.

Fuente: Elaboración propia.

5.2.4 Recapitulación de los problemas del AD para los PED

1. El instrumento AD tiene problemas de diseño y asimetría de incentivos que con una alta probabilidad conduce a excesos en los cálculos de dumping y las medidas aplicadas.

2. Los principales destinatarios de las medidas son PED y ellos están afectados en mayor proporción a su participación en las exportaciones mundiales, incluso cuando se controla el patrón comercial con los sectores intensivos en el uso del AD.
3. Las empresas de tamaño intermedio tienen menores posibilidades de evitar medidas excesivas, y esto es de particular relevancia para los PED, dado que la exportación de sus PyMES requiere proporcionalmente mayor esfuerzo y son más vulnerables a las externalidades negativas de un acceso precario a los mercados externos.
4. Las empresas PyMES de los países con menores capacidades (básicamente PED) en la utilización del instrumento tendrán menores posibilidades de acceder al instrumento AD, y de obtener medidas favorables.
5. Cada investigación antidumping puede cubrir un producto (más allá de incluir varios modelos o categorías), y se deberán calcular tantos márgenes de dumping como orígenes y empresas, lo cual lleva a que elevar la protección para un determinado sector demandará la utilización de una cantidad importante de recursos públicos.
6. El AD es claramente adecuado para *commodities*, presentando un mayor grado de dificultad y menos incentivos económicos para la utilización por parte de firmas que realizan productos diferenciados y de mayor valor agregado, y en especial cuando las empresas son medianas o chicas.
7. El AD tiene está muy condicionado a la presentación de pruebas con un alto componente de aspectos jurídicos, y por lo tanto la distinta capacidad de las partes en conflicto para obtener ventajas de los espacios legales del AAD pueden limitar su objetivo de neutralizar el comercio desleal -si se considerase de este modo a la discriminación internacional de precios-.

8. Se basa en el intento de calcular la discriminación de precios como variable central para guiar una determinada intervención de política, pero el cálculo exacto de un diferencial de precios presenta problemas de difícil solución, tanto de orden conceptual como práctica.
9. Si bien se reconoce que el AD puede ser pasible de muchas mejoras, de todos modos subsiste un problema estructural de incentivos, y relativos a la naturaleza de la discriminación de precios, que solo permite que este instrumento tenga una utilización adecuada en ciertos casos.
10. Como se detalló en extenso en el punto 4.6.4.2, los PED son los países sobre los cuales recaen la mayor cantidad de medidas AD, incluso en mayor proporción a su participación en el comercio mundial, y si bien también son los principales usuarios, dada las características del instrumento, no es claro que su utilización le otorgue un claro beneficio, por al menos dos motivos. a) La discusión general acerca de la protección y la captura por *lobbies*, y b) incluso en su ausencia, los problemas de incentivos lleva a cálculos de dumping excesivos que dificulta aplicar una política óptima (considerando que ésta puede perseguir diversos objetivos).
11. Los puntos anteriores explican por qué el AD tiene un alcance limitado para que se pueda articular con otros objetivos de la política comercial o industrial.

5.3 La necesidad de salvaguardias para el alivio comercial en los PED

5.3.2 La aplicación de salvaguardias desde la Ronda Uruguay

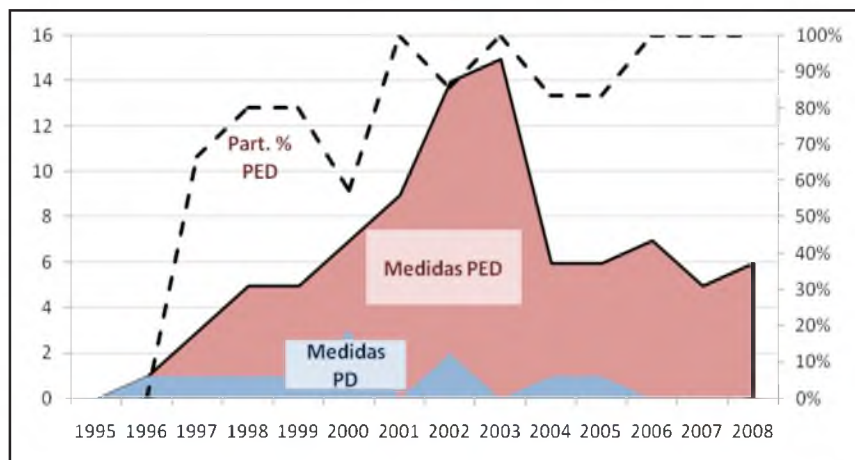
5.3.2.1 La evolución de la aplicación de las salvaguardias: países usuarios y sectores

Como hemos anticipado en la sección 1.6, y por diversos aspectos que hemos abarcado en el presente trabajo, la cantidad de medidas de salvaguardia (en adelante SV) aplicadas desde el cierre de la Ronda de Uruguay ha tenido un orden de magnitud muy inferior a las medidas antidumping. En total fueron aplicadas durante este período 89 medidas, en contraste con las 2.217 medidas antidumping³⁸⁷.

Como se observa en el Gráfico N° 5.2, la evolución de las medidas de salvaguardia presenta un ciclo similar al del antidumping: experimenta un aumento constante hasta un pico de 15 medidas en 2003, luego caen un 70% en 2004 y se mantienen en torno a las 6 medidas anuales hasta 2008.

387 Recuérdese que se explicó que la comparación en cuanto al impacto comercial es distorsionada, puesto que para el antidumping cada origen se contabiliza como una investigación, y en la salvaguardia ésta cubre a todos los orígenes.

Gráfico N° 5.2: Cantidad de medidas de salvaguardia por año. Total general y por grupos de desarrollo. Período 1995-2008



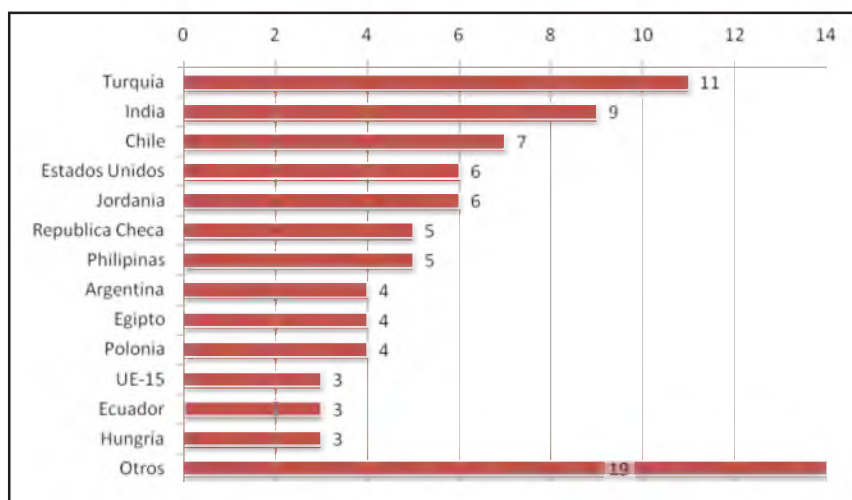
Fuente: elaboración propia en base a datos de la OMC.

A diferencia del AD, en que se produjeron cambios significativos en el grupo de las principales naciones usuarias, las Salvaguardias (SV) en todo el período 1995-2008 han sido accionadas predominantemente por los PED. Los PD aplicaron en conjunto sólo 11 medidas durante este período, siendo 6 de ellas originadas en EEUU, y 3 en la UE. A excepción de los años 2000 y 2002 en que los PD aplicaron 3 y 2 medidas respectivamente, en ningún año de la serie aplicaron más de una medida de salvaguardia. En los últimos tres años, de hecho, los PD no registran ninguna medida aplicada y toda la actividad es originada en los PED.

Como se observa en el Gráfico N° 5.3, quienes más han utilizado este instrumento son Turquía, India y Chile –que es un usuario marginal del antidumping–; seguidos por Estados Unidos, Jordania, República Checa y Filipinas; y luego Argentina, Egipto y Polonia. De los 11 principales usuarios de las SV, 5 pertenecen al Núcleo de los 11 principales usuarios del AD: Turquía, India, Estados Unidos, Argentina y la UE-15. Mientras tanto, Australia, Canadá y México no han aplicado medidas

de SV y China sólo aplicó una. Por otro lado, entre los países que no son usuarios relevantes del antidumping pero sí aplicaron significativamente medidas de salvaguardia se encuentran: Jordania, Ecuador y Hungría (con al menos 3 medidas), seguidos por Bulgaria, Marruecos, Rep. Eslovaca, Moldova y Panamá, en tanto que Republica Checa aplicó 5 medidas de salvaguardia contra sólo un antidumping.

Gráfico N° 5.3: Medidas de salvaguardia aplicadas por país. Período 1995-2008



Fuente: elaboración propia en base a datos de la OMC.

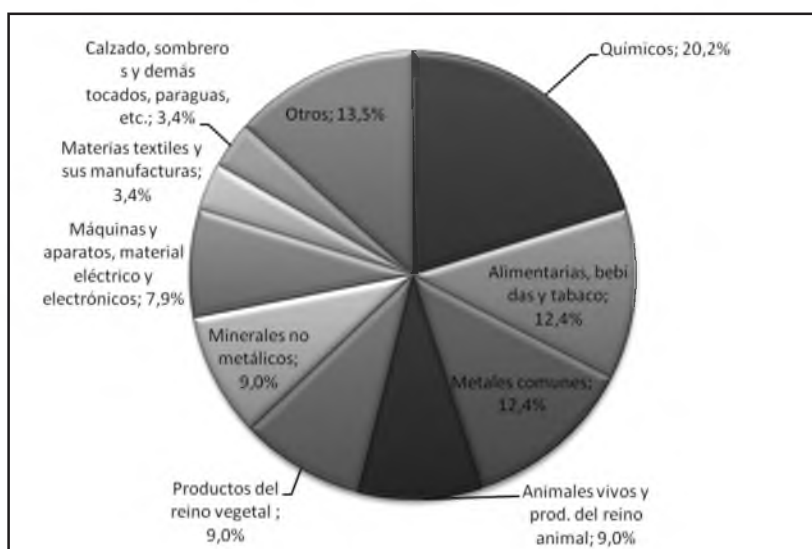
En cuanto a la efectividad de las investigaciones, la tasa de éxito global es de 51,4%, significativamente inferior a la del 64% que se observa en las denuncias de antidumping, lo que puede relacionarse con los desbalances que hemos destacado en cuanto a los requisitos y condicionamientos vigentes en la normativa para cada uno de los instrumentos³⁸⁸ (Ver Cuadro N° A 4.1).

³⁸⁸ Es importante recordar que la tasa de judicialización de las salvaguardias en la OMC ha sido muy superior a la que corresponde al AD. Por su parte, varias salvaguardias tuvieron fallos de la OMC adversos, por lo que en términos reales podríamos señalar que su tasa de éxito fue inferior al 50%.

Al igual que en el antidumping, los PED presentan en promedio tasas de éxito aproximadamente 7 puntos porcentuales superior a los PD. De los países con al menos 3 medidas aplicadas, los que presentan mayores tasas de éxito son Egipto, Hungría, Polonia, Turquía y la UE-15 ($\geq 75\%$), seguidos por Argentina, Chile, Filipinas y Estados Unidos ($\geq 60\%$). En contraste, los que presentan menores tasas de éxito son Jordania y Ecuador (42,9%). Asimismo, llama la atención que PD, y usuarios activos del antidumping, como Australia y Canadá no aplicaron medidas de salvaguardia como resultados de sus 2 y 3 inicios de investigaciones, respectivamente.

Finalmente, en referencia a los sectores que acaparan la mayor parte de la actividad de salvaguardias, como se observa en el Gráfico N° 5.4, el liderazgo entre químicos y metales comunes se invierte respecto del antidumping: los primeros concentran el 20,2% de las medidas aplicadas contra el 12,4% de estos últimos. A su vez, se observa una mayor presencia de rubros con predominancia de manufacturas de origen agropecuario: alimentos, bebidas y tabaco (12,4%), animales vivos y productos del reino animal (9%), y productos del reino vegetal (9%). También tienen una participación significativa los minerales no metálicos (9%) y las maquinarias y equipos (7,9%).

Gráfico N° 5.4: Distribución de medidas de salvaguardia por rubro social. Período 1995-2008



Fuente: elaboración propia en base a datos de la OMC.

5.3.2.2 La aplicación de las SV y el AD: complementarios o competidores

Si bien en la sección 1.6 se realizó una advertencia a fin de evitar una interpretación errónea al comparar la cantidad de investigaciones de salvaguardias con las de dumping, de todas formas concluimos que aun con las correcciones del caso, las últimas superan a las primeras.

Este uso más difundido del antidumping también puede relacionarse con su aplicación como una especie de “amortiguador” (ver punto 2.4.4) que permite suavizar las diferencias estructurales entre los países. Esta interpretación recibe diversas críticas, principalmente porque existen disciplinas en el orden multilateral diseñadas para tratar con esos problemas³⁸⁹.

389 De acuerdo a Marceau (1996; p.47) la idea del AD como amortiguador (interface) recibe dos críticas. a) Compensa y anula la ventaja comparativa de los exportadores. b) La naturaleza y los objetivos del AD “interface” no justifica su aplicación, sino que se debería aplicar salvaguardias con todos sus requisitos (reajuste, compensación, no discriminación, etc.).

En primer lugar, como válvula de escape o para poder graduar la apertura comercial cuando concurren circunstancias imprevistas, la medida a aplicar deberían ser las Salvaguardias del Art. XIX del GATT (SV) y no el AD, y este razonamiento también se debería aplicar cuando existen problemas de asimetrías³⁹⁰ (Marceau 1996, pg. 46 a 49, y Sapir, A. 2006).

Así, sucedería que en ciertas ocasiones en vez de utilizar SV se recurre al AD básicamente por los siguientes motivos:

- a) genera un frente de conflicto más acotado puesto que se aplica contra empresa/s y / país/es, en vez de contra todos los miembros,
- b) no requiere un plan de reajuste de la industria doméstica, el período de aplicación puede extenderse en forma continua por muchos años -mediante revisiones periódicas-,
- c) en ningún período requiere compensación a los socios y el estándar de daño es menor³⁹¹,
- d) respecto a la aplicación de una medida, si el incremento de las importaciones ha sido gradual y concentrado en uno o pocos orígenes -e independientemente que califique para aplicar una SV-, sólo limitaría parcialmente las importaciones -quedando un “techo” establecido por un tiempo- mientras que una medida AD podría llegar a eliminar las correspondientes a los orígenes investigados³⁹².

390 Pueden existir asimetrías aún en ausencia de “circunstancias imprevistas”, y que deriven en “consecuencias imprevistas” en cuanto al incremento de las importaciones y un daño grave en la industria local. Esta situación no califica para una salvaguardia en los términos estrictos del Art. XIX del GATT-OMC, debido a que no se identifican circunstancias imprevistas.

391 Tavares señala que el AD sería una válvula de escape (cínica) aunque logre apoyos a la política de apertura, y que para eso están las SV. Sin embargo, opina que los gobiernos prefieren usar el AD, debido a que son más fáciles de aplicar, no requieren compensación y no deben implantar o monitorear programas de reconversión industrial. Tavares, A. (2001, p.10)

392 Aquí consideramos que la medida se aplicaría mediante una cuota calculada según establece el ASV, aunque también se permiten otros tipos de medidas. Por otra parte, cabe señalar que al aplicar una medida AD, el comportamiento de las importaciones totales dependerá de si existen proveedores alternativos que no fueron afectados por la investigación y son más competitivos que el productor nacional.

En sentido inverso, se ha accionado una SV, aunque existan importaciones con dumping, cuando se pretende resolver un incremento de importaciones que se considera que durará por un plazo menor a los tres años, independientemente de la cantidad de orígenes de donde provengan³⁹³. Así ante “turbulencias del mercado internacional”, la SV permite actuar contra todos los orígenes simultáneamente, mientras que los instrumentos alternativos sólo cubren algunos de ellos, y por lo tanto los importadores podrían ir desviando sus compras hacia otros países³⁹⁴. A su vez la SV permite incluir bienes que, aunque no se produzcan localmente, e compitan con ellos, mientras que las normativas para accionar prácticas desleales son más estrictas en cuanto a la similitud de los productos³⁹⁵.

Lo señalado al comparar el antidumping con las salvaguardias adquiere ciertas particularidades cuando la práctica desleal es la subvención, puesto que como se explicó en 1.5.2 y 1.5.3, si bien el procedimiento es similar al del antidumping, es mayor la intensidad del conflicto comercial bilateral puesto que se trata de la interpelación de un gobierno a las políticas estatales del otro.

En cuanto a nuestra propuesta de utilizar en con mayor frecuencia las SV que el AD, un punto central es que en las primeras la discrecionalidad sólo está acotada al daño y a las circunstancias imprevistas, las medidas son más objetivas y menos distorsivas, y su tiempo es más

393 Hasta un plazo de tres años no se debe compensar a los exportadores, cuando esta es requerida (más de tres años) el miembro importador debe liberalizar un sector en favor de proteger a otros, lo cual internamente implica conflictos que se desean evitar. En el caso de Chile su legislación interna permite colocar SV por un año, con otro de prórroga, con lo cual evitan la compensación y el plan de reajuste. Al mismo tiempo, ante la imposición de una SV que no está en conformidad con la OMC, los miembros afectados dudarán en ir al OSD, puesto que los tiempos de la resolución de la controversia podrían superar la vigencia de la medida aplicada.

394 Si bien no existe una limitación en el número de orígenes denunciados por competencia desleal, la presencia de ninguno de ellos puede ser insignificante en los términos del acuerdo (representar individualmente menos del 3% de las importaciones o agregadas el 7%).

395 Para definir la rama de producción nacional en el Acuerdo AD se utiliza el concepto de “producto similar” que es más acotado que el de “producto similar o directamente competidor” utilizado en el Acuerdo de Salvaguardias.

acotado (Blonigen, B. 2003, p.24). La opinión de otros autores reforzaría esta propuesta al señalar que, con respecto al bienestar, las SV tendrían un impacto menor que el AD, aunque para los productores siguen siendo más atractivos estos últimos (Guasch, L. y Rajapatirana, S., 1998; pg.11).

Considerando la utilización de los instrumentos de defensa comercial en el contexto de la primera crisis global desde la creación de la OMC, (centradas en los años 2008 y 2009), las salvaguardias presentan una clara ventaja. El dumping permite aplicar sólo medidas sobre los orígenes desde los cuales hubo importaciones, y cuando estas comienzan a provenir de otros orígenes diferentes, es necesario realizar nuevas investigaciones. Así, en un contexto en el cual una crisis de carácter sistémico origina excedentes productivos en un gran número de países, una efectiva defensa comercial sólo puede obtenerse mediante un instrumento que cubra simultáneamente a las potenciales fuente de importaciones, y por lo tanto son las SV el mecanismo más adecuado. Como se analizará más adelante, puesto que el problema se origina en el exterior por los excedentes, carecería de sentido requerir un plan de reconversión a la industria nacional.

Incluso, más allá del actual acuerdo de SV, es interesante la aplicación del concepto que realiza Rodrik, D. (1999, 2001 y 2007) respecto a una utilización de las salvaguardias que abarquen necesidades más allá del sector productivo, sino que puedan resguardar ciertos derechos, instituciones o valores de una sociedad. Ésto permitiría, adicionalmente, articular las diversas aspiraciones que podrían presentar los PED y los PD, en las tensiones que produce la globalización.

Por otra parte, las salvaguardias al tener un mayor contenido de política económica, no es disruptiva o incluso puede facilitar un proceso de integración productiva entre PED, puesto que su plazo acotado y la posibilidad de exigir un plan de reconversión puede orientar hacia la búsqueda de la complementación comercial. Si bien las SV aplicadas por los PED sin duda en ciertos productos afectarían a otros PED, al menos a nivel de ciertas regiones podría intentarse una

especie de división del trabajo en ciertos sectores, y las SV constituir una protección temporal para facilitar esquemas de complementación, hasta que maduren las ventajas comparativas dinámicas en dichas ramas. Obviamente la elección de sectores viables y los planes de reconversión exigidos son instancias cruciales en estos esquemas, como así también contar con un umbral adecuado en la protección extrazona.

5.3.3 La discusión en el GATT-OMC sobre los requisitos de las salvaguardias

5.3.3.1 Los requisitos originales del GATT

Tal como se explicó, se realiza una cantidad menor de investigaciones de salvaguardias que de dumping, y a su vez las medidas las primeras han sido llevadas con mayor frecuencia al ámbito de solución de diferencias de la OMC. A partir de estas dos constataciones, creemos que es necesario analizar con cierto detalle cuáles son los requisitos para aplicar una salvaguardia, y cómo los mismos han sido interpretados.

Como fuera señalado en el punto 1.5.5, las salvaguardias tienen características diferentes a las de una investigación de dumping, tanto en su filosofía y requisitos como en la cobertura de su aplicación y duración. Un punto en común es que en ambos instrumentos para aplicar medidas se debe demostrar que la industria local está dañada por las importaciones, aunque en el caso de salvaguardias este requisito es mayor exigiéndose la determinación de daño grave. El Acuerdo de Salvaguardias (ASV) define al daño grave como un menoscabo generalizado de la situación de la rama de producción, y se deben analizar las siguientes variables: la producción, las ventas, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo, las existencias, los costos, los precios internos, las inversiones y las exportaciones.

Con respecto a las importaciones, en diversas controversias se fue clarificando qué tipo de incremento era requerido, con lo cual en

cierta forma se elevó el estándar. Así, comenzando en el año 1999 con la controversia hacia la salvaguardia de calzado aplicada por la Argentina, el Órgano de Apelación ha interpretado que las disposiciones contenidas en el párrafo 1 del artículo 2 del ASV, en forma conjunta con las del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT, significan que: “el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un ‘daño grave’”³⁹⁶. Adicionalmente, el Órgano de Apelación estableció que además de constatarse un aumento de las importaciones de las características citadas, este análisis debe centrarse en el período reciente, y no puede corroborarse evaluando exclusivamente la tendencia entre puntas del período investigado.

Este último punto fue contextualizado en la controversia sobre la SV en duraznos enlatados, en que la UE demandó a la Argentina. En este caso, se verificó un incremento de las importaciones “abrupto, agudo y reciente”, pero esto sucedió tras un período de importaciones bajas, considerando un nivel previamente existente. Al respecto, el Órgano de Apelación volvió a descalificar la determinación de la Argentina, y aclaró que el incremento debe ser reciente, pero analizado en el contexto del período investigado.

Posteriormente, una medida de salvaguardia aplicada por EE.UU. (tuberías de acero al carbono) fue cuestionada por Corea en la OMC, y allí el Órgano de Apelación precisó que “reciente” tenía un carácter retrospectivo, señalando que la introducción de este término en el caso de calzado de Argentina no implicaba que las Autoridades debían monitorear los datos hasta la fecha que realizaran su determinación de daño. Incluso de una comparación de la versión del ASV en inglés y en español, la traducción a este último cambia el tiempo verbal generando mayor confusión³⁹⁷. En síntesis, podríamos

396 Informe del Órgano de Apelación, Argentina –Calzado, párrafo 131.

397 Mientras en el texto en inglés se exhibe “*is being imported*”, en español aparece como “han sido importadas”.

decir que el incremento de importaciones debe ser analizado en su contexto, en términos absolutos y relativos, evaluando los cambios en sus niveles durante todo el período de la investigación.

Como es claro, la inexistencia de un umbral numérico en el Acuerdo para evaluar el incremento de importaciones lleva a una discusión semántica que pareciera poco conducente a facilitar la utilización de una cláusula de escape, como debería ser el ASV. Intentar introducir tasas de variación podría resultar inapropiado, debido tanto a la sensibilidad al año base como a la especificidad de cada sector. Una solución posible sería la introducción de umbrales combinados de precios y cantidades, y de éstas últimas, tanto en su tasa de variación como de su participación en el consumo del país importador.

Un tema que ha ocasionado incertidumbre en las reglas ha sido establecer cuáles son las condiciones para aplicar una medida de Salvaguardia. La información de la misma OMC en su sitio oficial se señala:

“El artículo 2 contiene las condiciones en las que pueden aplicarse medidas de salvaguardia. Esas condiciones son: i) un aumento de las importaciones y ii) un daño grave o una amenaza de daño grave causado por ese aumento. Contiene también la prescripción de que esas medidas se apliquen en régimen NMF”.

Dado que este es el Acuerdo negociado en la Ronda Uruguay, parecería claro que estas son las condiciones necesarias. Así lo entendió la Argentina al aplicar una de las primeras Salvaguardias que fue llevada al Mecanismo de Solución de Diferencias, en la cual la Unión Europea cuestionó que no se había cumplido con el requisito del Artículo XIX original del GATT de 1947 (ratificado en 1994) que establecía que el incremento de las importaciones debía ser consecuencia de circunstancias imprevistas.

En la instancia del Grupo Especial, los panelistas consideraron que para aplicar una Salvaguardia, tal como había sostenido la Argen-

tina, no era necesario cumplir con el requisito de la “circunstancias imprevistas”, en el entendimiento que de lo contrario, esto se debiera haber explicitado en el régimen negociado para las Salvaguardias en la Ronda Uruguay. Sin embargo, en la instancia de revisión del fallo llevada adelante por el Órgano de Apelación, éste contradijo al Grupo Especial y sentó una nueva jurisprudencia en el sentido que los Acuerdos de la OMC deben ser analizados en forma armónica, por lo tanto las condiciones para aplicar una medida de Salvaguardia emanan de aquellas requeridas en el Acuerdo de Salvaguardias más las establecidas en el artículo XIX del GATT³⁹⁸.

La primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX al referirse al incremento de importaciones indica: –”como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]”

Así, el Órgano de Apelación apuntó a que el mecanismo de Salvaguardias es apto sólo para que un país modifique temporalmente el equilibrio entre las concesiones negociadas cuando se enfrente a circunstancias “inesperadas” y, por tanto, “imprevistas”, y que tengan como consecuencia que las importaciones de un producto hayan aumentado “en tal cantidad” y se realicen “en condiciones tales” que causen o amenacen causar “un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores”. Por lo tanto, se considera que las restricciones a la importación que se imponen

398 En Argentina-Calzados – (WT/DS121/AB/R), el Órgano de Apelación sostuvo: “El GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias son ambos Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías que figuran en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC y, como tales, ambos son “partes integrantes “del mismo tratado, el Acuerdo sobre la OMC, y son “vinculantes para todos sus Miembros”. Por consiguiente, las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias son todas ellas disposiciones de un tratado, el Acuerdo sobre la OMC”. “Ahora bien, el intérprete de un tratado debe interpretar todas las disposiciones aplicables de un tratado de un modo tal que dé sentido a todas ellas de manera armoniosa. Y, en consecuencia, una interpretación apropiada de este “conjunto inseparable de derechos y disciplinas” debe dar sentido a todas las disposiciones pertinentes de estos dos Acuerdos igualmente vinculantes”.

en una Salvaguardia (donde no existe competencia desleal) deben considerarse de carácter extraordinario, y en este sentido podría interpretarse la necesidad de incluir las circunstancias imprevistas.

5.3.3.2 Las discusiones sobre el estándar que otorgó el OSD a las salvaguardias

La inclusión de un requisito que no aparecía claramente en la negociación de la Ronda Uruguay, lejos de brindar ciertas seguridades a los países, parecería que es un ingrediente de incertidumbre. Cuando se formó el GATT, con 23 miembros y en un contexto de tipo de cambio fijo, integrado por países que sin duda tenían un sistema económico capitalista, cuando no se preveían cientos de Acuerdos Regionales como excepciones sobre el principio de NMF y con un predominio intelectual de las ventajas comparativas en la teoría del comercio, podía pensarse en cierta previsibilidad en los intercambios internacionales de mercancías.

En dicho escenario, y partiendo de importantes niveles de protección, a determinadas concesiones arancelarias podían corresponderse ciertas provisiones de los flujos de comercio, con lo cual al realizar las negociaciones existía cierta certidumbre sobre los costos y beneficios esperados, y si bien esta ecuación podría alterarse por alguna circunstancia imprevista que incrementara abruptamente las importaciones, es allí donde se permitía aplicar una medida temporal de salvaguardia.

Obviamente, el contexto de la Ronda Uruguay brinda un escenario muy diferente, en el cual negocian más de cien países, existen economías en transición que solicitan su incorporación al GATT, predomina un régimen monetario internacional de tipos de cambio flexibles entre las principales monedas –con intervenciones en los mercados cambiarios de varios países–³⁹⁹. Otro cambio de magni-

399 Son significativas las implicancias que ha tenido el cambio del régimen monetario internacional sobre el mecanismo mediante el cual los países ajustan sus desequilibrios comerciales, e influyen en sus ventajas comparativas. Eichengreen (1996), y McKinnon, R. (1996) y (2002).

tud es que los Acuerdos Regionales pasaron a ser la regla en vez de la excepción -pérdida de relevancia del principio de NMF-, y se le suma la erosión ideológica del libre comercio a partir del surgimiento de las nuevas teorías del comercio internacional que brindaban fundamento para la política comercial estratégica, avalando determinadas formas de intervención de los gobiernos en esta área⁴⁰⁰.

En consecuencia, la volatilidad de los escenarios futuros para afrontar las negociaciones es claramente mayor, o en otras palabras, hay escasa certidumbre acerca de cuáles serán las situaciones previstas, lo cual lleva a que tenga poco sentido condicionar un instrumento a las “condiciones imprevistas”. Evidentemente, este razonamiento es opuesto a la interpretación del Órgano de Apelación⁴⁰¹. Más aún, como se analizará a continuación, la frase “circunstancias imprevistas y por el efecto de las obligaciones contraídas” fue interpretada de la forma más restrictiva posible, inclusive presuponiendo implícitamente que los negociadores podían tener una idea acabada de lo que era previsible que suceda en cada uno de los mercados de los miles de productos negociados. Bajo este supuesto, las concesiones comerciales se habrían otorgado previendo el futuro nivel de importaciones para cada producto, lo cual parece ser algo muy alejado de la realidad (cabe aclarar que el nivel de desagregación al cual se realizó la negociación incluye alrededor de 7.000 productos)⁴⁰².

400 Si bien casi en forma contemporánea a la formación del GATT habían surgido las ideas estructuralistas que discutían las bondades del libre comercio para los PED, en los tiempos de la Ronda Uruguay las mismas habían perdido influencia, e incluso su derivación de política, la sustitución de importaciones, era señalada como una de las causas de la pobre performance de varios de estos países.

401 En Argentina-Calzados – (WT/DS121/AB/R), el Órgano de Apelación sostuvo “No vemos nada en el texto del artículo 1 ni en el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias que sugiera que los negociadores de la Ronda Uruguay hayan tenido el propósito de subsumir los requisitos del artículo XIX del GATT de 1994 en el Acuerdo sobre Salvaguardias, haciendo así que esos requisitos ya no sean aplicables.... Ninguna de estas disposiciones establece que una medida de salvaguardia adoptada después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC sólo debe ser conforme a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias”

402 En Argentina-Calzados – (WT/DS121/AB/R), el Órgano de Apelación sostuvo. “... ‘medidas de urgencia’ en situaciones en las que, como consecuencia de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, un Miembro importador se encontrase enfrentado a una evolución de las circunstancias que no hubiera “previsto” o “esperado” cuando contrajo esas obligaciones.

En la práctica, si bien existen estimaciones que realizan los países a los fines de evaluar las ganancias netas de la negociación, lo relevante son los resultados sectoriales y globales, y no aquellos obtenidos en cada producto, excepto para casos muy especiales. Por lo tanto, exigir que se debe demostrar que dicho nivel de importaciones no había sido previsto, es desconocer en cierto modo la dinámica real de las negociaciones, más aún cuando algunas de ellas se realizan a partir de fórmulas generales que reducen los aranceles, y por lo tanto cada país está impedido de escoger puntualmente el nivel de la concesión para cada producto.⁴⁰³

El Grupo Especial en el caso EE.UU.-Acero (WT/DS248/R), en cierto modo intenta contrarrestar la mirada antedicha, buscando coherencia con los escenarios cambiantes en las negociaciones. Así señala: “Lo que era ‘inesperado’ cuando las partes contratantes negociaron sus primeras concesiones arancelarias difiere con toda probabilidad de lo que hoy en día puede considerarse inesperado. El Grupo Especial observa que después de 50 años del GATT, los aranceles aplicables a muchos productos han desaparecido o han llegado a niveles muy bajos. Además, lo que constituye una ‘evolución imprevista de las circunstancias’ para un Miembro importador variará en función del contexto y las circunstancias. Con todo, la subjetividad del criterio no obsta para que el hecho de que la evolución de las circunstancias es inesperada deba demostrarse mediante una explicación razonada y adecuada”. Y luego agrega: “Además, también puede sostenerse que el criterio para determinar si las circunstancias son imprevistas tiene un elemento objetivo. En lo que hay que centrarse es en lo que podía o debía haberse previsto a la luz de las circunstancias.

403 Más allá de cómo efectivamente se negociaron los aranceles en la Ronda Uruguay, en rondas anteriores y en la actual Ronda Doha las fórmulas para la reducción de aranceles han sido o son utilizadas.

El criterio no es lo que determinados negociadores preveían, sino más bien lo que podían (razonablemente) haber previsto.⁴⁰⁴ En primer lugar llama la atención que pueda existir un concepto único de “lo que podían razonablemente haber previsto” para países con capacidades tan diferentes como Estados Unidos o la Unión Europea por un lado, y Guatemala o Malí por el otro⁴⁰⁵.

Sin embargo, dos ejemplos de la dificultad de cumplir este estándar se pueden encontrar en el caso en que la UE demandó por una Salvaguardia de Duraznos a la Argentina, y en aquel en donde está última demandó a Chile por la implementación de salvaguardias en forma de bandas de precios. En el primero de ellos, el Grupo Especial señaló: “no se ha demostrado que el incremento de las existencias mundiales fueron una evolución imprevista de las circunstancias, como requiere el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994”, como si en la negociación por las cuales se otorgaron preferencias hubiese existido un parámetro relativo a las existencias mundiales –es más una serie previendo su evolución para los próximos 10 o 20 años–, y sólo se podría hablar de un “hecho imprevisto” cuando dicho nivel hubiese sido superado.

Un razonamiento similar, pero respecto a los precios se realiza en nuestro segundo ejemplo, el Grupo Especial indica: “la Comisión de Distorsiones, en su informe, no examinó por qué ‘las grandes y rápidas caídas de los precios internacionales’ podrían ser consideradas una evolución imprevista de las circunstancias ni ofreció ninguna explicación de ello.” A nuestro juicio, lo que debería discutir la OMC es si las variaciones de precios aludidas habían sido registradas en el

404 A fin de aclarar esta idea señala: “Así lo reconoció en los primeros tiempos del GATT la decisión sobre el asunto Estados Unidos – Sombreros de fieltro, donde la evolución imprevista de las circunstancias se caracterizó como “una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria correspondiente y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos”.

405 Incluso este tema puede llegar a ser un absurdo si se toma en cuenta que durante la Ronda Uruguay la defensa de los intereses de un grupo de Países Menos Adelantados (LDC por su sigla en inglés) fue asumido por la Unión Europea.

pasado, de haber existido si eran una excepción o conformaban parte del desenvolvimiento normal de los mercados y, no señalar simplemente la falta de argumentación⁴⁰⁶.

Por otra parte, resulta muy interesante que una vez que se logra que el Grupo Especial valide aquello identificado como una “circunstancia imprevista”, luego eleva el estándar y señala que no se ha demostrado que la misma “ha sido la causa del aumento de las importaciones”. EE.UU. en la Salvaguardia de productos de acero, señaló que la circunstancia imprevista era el brusco incremento de las medidas antidumping en dicho sector como consecuencia de la depreciación de las monedas de ciertos países tras las crisis Asiáticas de 1997 y 1998, pero el órgano de Apelación señaló que falló en demostrar el vínculo entre dicha circunstancia y el incremento agudo de las importaciones⁴⁰⁷.

Resulta muy interesante conocer cada uno de los razonamientos. El Grupo Especial señala: “... analizará seguidamente la explicación de la USITC, en la que se indica que: ‘El crecimiento continuado del mercado de los Estados Unidos, combinado con la incertidumbre y la contracción de otros mercados, ejerció una importante presión al alza sobre el dólar estadounidense. El dólar se apreció de manera significativa frente a muchas monedas durante el período de investigación, y esa apreciación se hizo más notable después de las perturbaciones monetarias extranjeras de 1997 y 1998. Entre 1996 y el primer trimes-

406 Argentina-Duraznos en Conserva, Grupo Especial (WT/DS238/R) y Chile-Bandas de Precios, Grupo Especial (WT/DS207/R). La Comisión de Distorsiones es la autoridad de Chile que regula las bandas de precios.

407 En el argumento también se evaluaban otras circunstancias, que si bien respondían a hechos previos a la negociación, su impacto no habría sido previsto, tal como se expone: “El Grupo Especial opina que en esa declaración se distingue entre las dificultades financieras previstas derivadas de la desintegración de la URSS y las dificultades financieras imprevistas. El Grupo Especial opina asimismo que puede haber casos en que un acontecimiento que ya es conocido se convierta en una situación inicialmente imprevista. Por tanto, una evolución imprevista de las circunstancias puede ser consecuencia de hechos anteriores bien conocidos. No obstante, la autoridad competente deberá dar una explicación razonada y adecuada de por qué esa última evolución era imprevista, habida cuenta de los hechos conocidos anteriormente”.

tre de 2001, el valor de muchas monedas disminuyó más del 10 por ciento, en términos reales, en relación con el dólar. El elevado valor del dólar estadounidense hizo que el mercado de los Estados Unidos resultara especialmente atractivo para los productos de acero desplazados de otros mercados.” Luego señala: “A nuestro entender, la fragilidad del Informe de la USITC reside en que si bien describe una serie plausible de circunstancias imprevistas como consecuencia de las cuales las importaciones en los Estados Unidos procedentes de varias fuentes podían haber aumentado, no llega a demostrar que esas circunstancias realmente ocasionaron un aumento de las importaciones en los Estados Unidos que causó daños graves a los productores nacionales pertinentes.”

Luego, en uno de los párrafos conclusivos señala: “El Grupo Especial opina que incluso en el caso de que ‘volúmenes inhabitualmente grandes de producción de acero en el extranjero quedaron desplazados del consumo extranjero’, esto no significa, en sí mismo, que las importaciones en los Estados Unidos aumentaron como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Sin embargo, el artículo XIX del GATT obliga a demostrar que la evolución imprevista de las circunstancias ocasionó un aumento de las importaciones en los Estados Unidos. A nuestro juicio, la explicación de la USITC no vinculó esos desplazamientos del mercado del acero con los aumentos específicos de las importaciones en los Estados Unidos objeto de examen”.

En consecuencia, si bien no todas las salvaguardias llegan al Órgano de Solución de diferencias de la OMC, es claro que superar el estándar establecido resulta una tarea titánica, especialmente para un PED, por lo que la SV se ha convertido en una válvula de escape que tiene un alto riesgo de ser cuestionada en su utilización. Sin embargo, como hemos visto previamente, la mayoría de las salvaguardias han sido aplicadas por PED, y si bien sólo algunas de ellas han sido cuestionadas en la OMC, su nivel relativo de judicialización ha sido mayor que el del Antidumping (como se explicó en 1.6.1.2). Un punto que llama la atención es que los principales usuarios de las medidas de Salvaguardia, Turquía y la India, nunca han sido demandados por el uso de este instrumento en la OMC.

5.3.3.3 Flexibilizar el uso de las salvaguardias e incorporar normas sustantivas de trato especial y diferenciado

En los dos puntos anteriores se colocó el énfasis en la cláusula de “las circunstancias imprevistas”, y el hecho que fue a partir de la máxima instancia del Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC que ésta se convalidó como una exigencia al Acuerdo de Salvaguardias de 1994. También se ejemplificó en relación a cómo dicha exigencia fue un claro elemento restrictivo para la aplicación de este instrumento.

Sin embargo, existen otros elementos que forman parte del Acuerdo de Salvaguardias de 1994 que también debieran ser flexibilizados en forma de Trato Especial y Diferenciado (TED), siendo de crucial importancia los plazos para aplicar medidas sin la necesidad ofrecer compensaciones y el tiempo de “descanso” para volver a aplicar una salvaguardia⁴⁰⁸.

En primer lugar, un tema en donde claramente se puede implementar el TED es a través de no exigir a los PED el requisito de circunstancias imprevistas, lo cual entre otros fundamentos reflejaría su menor capacidad de identificar cuáles podrían haber constituido los hechos “razonablemente previsibles” al momento de la negociación de las concesiones.

Consideramos que con los requisitos de incremento brusco de importaciones y daño grave, se cuenta con un estándar suficientemente elevado como para aplicar una cláusula de escape, reconociendo que debe constituir una salida de excepción.

408 Existen otras disciplinas que podrían ser modificadas como ser el modo de determinación de daño grave (que prescribe un menor número de indicadores, sin considerar ciertos impactos que sí se incluyen en el AD), el estándar de causalidad (en el mismo sentido de la no atribución y la separabilidad de efectos que se discutió al evaluar el AD), incluir la posibilidad de excluir empresas ligadas a exportadores o importadores al momento de determinar la rama de producción nacional, etc.

Por su parte, parecería obvio que si se dan ambos requisitos (incremento abrupto de importaciones y daño grave) ha existido una evaluación incorrecta del país que otorgó la concesión -ya sea por impericia o por cambios de circunstancias-, o una modificación de su orientación de política comercial respecto al momento en que se realizó la negociación -en el cual la pérdida de ciertos sectores productivos no significaba un problema-. En este sentido, esta propuesta de flexibilizar las Salvaguardias para los PED va justamente contra la idea de que los Tratados o la firma de compromisos en instituciones deben funcionar como un *look-in*. Esta idea sostiene que mediante un Tratado se asume un compromiso que al estabilizar las reformas brindará una mayor credibilidad a las mismas, actuando como una señal inflexible para los agentes domésticos y una especie de seguro para las otras partes contratantes (Fernández, R. 1997).

Obviamente, esta mayor accesibilidad de los PED a las salvaguardias podría incorporar cierta incertidumbre al comercio, pero como reconocen diversos autores, la flexibilidad en los contratos puede acercarnos a soluciones más eficientes⁴⁰⁹. También podrán contribuir a reforzar la democracia y la soberanía de las naciones, la cual puede reflejarse en elegir un cambio en sus políticas.

En el sentido contrario, se podría señalar que una norma muy laxa podría tener problemas de *moral hazard* (riesgo moral), dado que los países podrían en forma irresponsable ofrecer concesiones que después serían “neutralizadas” con salvaguardias, y en cierta medida el costo sería internalizado por aquellos países que sufren las restric-

409 Al respecto, un Informe Especial de la OMC (2009- pg.29) sobre la Protección Contingente, se expone: “Las flexibilidades tienen también una fuerte función de válvula de seguridad en el ámbito político, ya que permiten a los gobiernos conseguir y mantener el apoyo a la liberalización del comercio. Rosendorff y Milner (2001) y Bagwell y Staiger (2005) mantienen que las flexibilidades son respuestas eficientes a la incertidumbre política interna”.

ciones comerciales⁴¹⁰. Un escenario aún más adverso podría ser la iniciación de una guerra comercial a partir del uso de salvaguardias, lo cual podría ocasionar un retorno al proteccionismo, y destruir gran parte de las ganancias del comercio.

Es claro que estas observaciones son pertinentes, y podrían tomarse recaudos a fin de evitar los problemas señalados. En primer lugar, las salvaguardias están acotadas temporalmente y pasado un tiempo se deben pagar compensaciones, y por más que estos plazos se flexibilicen como una forma de TED, de todos modos, estas disciplinas desempeñan cierta disuasión a la utilización indiscriminada del instrumento. Incluso, como un modo de reforzar los mecanismos que tiendan a evitar la utilización masiva, podrían en cierto modo vincularse el número de salvaguardias a ser aplicadas simultáneamente o contabilizar en forma conjunta los años en que son aplicadas. Por ejemplo, un país no podría iniciar más de N salvaguardias en un año, y a su vez en cada año existiría un valor límite L , calculado como la cantidad de sectores protegidos por la cantidad de años que duraron las restricciones, tomando como base de cálculo los últimos 15 años. Por su parte los valores de N y L podrían variar de acuerdo al grado de desarrollo de los países, con lo cual existiría una especie de gradualidad dentro del TED.

Debido a que las salvaguardias actúan en un contexto de precios leales, se tiende a considerar que la industria local atraviesa una situación de pérdida de competitividad, razón por la cual durante

410 Enfocando a la relación que se establece entre los gobiernos y los privados, un Informe Especial de la OMC (2009- pg.29) sobre la Protección Contingente indica: “Una vez adoptadas las medidas, disminuyen los incentivos en favor del ajuste de la rama de producción protegida a las nuevas circunstancias. Brainard y Verdier (1997) describen el ciclo vicioso de intensificación de las presiones que darían lugar a un mayor nivel de protección y a un menor ajuste de la rama de producción, en que este último aumentaría a su vez la ventaja conseguida por esa rama de producción presionando en favor de una mayor protección. Además, como se explica en la sección B.1, las empresas prevén que el gobierno no tiene interés en eliminar la protección comercial si el ajuste de la rama de producción ha sido inadecuado. Como el gobierno carece de credibilidad para eliminar la protección en la fecha previamente especificada, las empresas no invierten debidamente en el proceso de ajuste (Staiger y Tabellini, 1987; Matsuyama, 1990).

el período por el cual se aplican las restricciones, debería llevarse a cabo un plan de reajuste. Este podrá consistir en una actualización tecnológica general del sector, podría ser selectivo en concentrar los esfuerzos en un grupo de productos o en el extremo reconocer que dicho sector no es viable, y que se requiere de un tiempo para que su desaparición sea ordenada, permitiendo tanto al trabajo como al capital reconvertirse para seguir incorporados al sistema productivo.

Sin embargo, esta mirada tiene implícito que los cambios acontecidos que generaron una brusca caída en la de competitividad –cuya consecuencia inmediata es el incremento de importaciones– son de carácter permanente, y no transitorios, por lo tanto el único modo de recomponer los niveles iniciales será a partir de un proceso de reajuste. No obstante, si el aumento de importaciones se hubiese ocasionado por un efecto transitorio de una duración menor al tiempo por el cual se puede aplicar una medida de salvaguardia, entonces no se requeriría ningún proceso de reajuste⁴¹¹.

También es fuente de controversias que no está explicitado en el ASV si al referirse a una circunstancia imprevista, ésta debe ser identificada en el resto del mundo, o podría ser una causa interna. En la mayoría de los casos se hace referencia a una causa que se origina fronteras afuera del país importador, como ser la aparición del cuero sintético –esgrimido por la Argentina al extender y readecuar la salvaguardia de calzado–, el fuerte y veloz descenso de los precios internacionales –argumentado por Chile en las bandas de precios– y el incremento de las existencias mundiales –señalado por la Argentina en el caso de duraznos en lata.

411 En efecto, si por ejemplo tras un año de escasez de un producto se elevaron los precios, y este aumento generó una respuesta masiva de productores de otros bienes que se dedicaron a su producción, podríamos tener un año puntual de excedentes con bajos precios. Estos pueden presionar en distintos mercados, requiriendo de salvaguardias, aunque probablemente al otro año muchos de los productores ocasionales tentados por los altos precios volverán a dedicarse a sus productos tradicionales, por lo que la producción y los precios del bien bajo análisis tenderá a sus valores históricos. Ciertos mercados pueden operar de este modo ante la falta de coordinación de los productores, produciéndose sobre-reacciones. En el extremo, si estas fuesen tanto al alza como a la baja, en vez de converger al equilibrio nos alejaríamos de este, proceso que es conocido como “ajuste de telaraña” en microeconomía.

Otra posibilidad que agrega complejidad a la discusión, es que se articulen efectos externos e internos, tal como adujo EE.UU. al aplicar una salvaguardia a productos de acero, señalando que la devaluación de las monedas asiáticas junto a la recesión de esos países se combinó con la revaluación del dólar y el sostenido crecimiento de la economía americana, desencadenando el incremento de importaciones en un mercado mundial en el cual la proliferación de medidas antidumping en el sector incrementaba las existencias y la necesidad de buscar nuevos mercados. Por último, las circunstancias imprevistas podrían ser también internas, y que a partir de éstas se produzcan cambios relevantes en la competitividad de la producción local frente a las importaciones.

Un caso interesante de analizar podría ser el fenómeno de revaluación cambiaria conocido como “enfermedad holandesa”, cuando el descubrimiento de un determinado recurso natural incrementa el ingreso de divisas por exportaciones llevando perder competitividad al resto de las manufacturas⁴¹². Más allá que cada país puede llevar adelante diversas estrategias para tratar con este problema y redefinir o no su inserción internacional, en cualquiera de las alternativas puede ser necesario aplicar una salvaguardia a partir de circunstancias imprevistas de índole interna. Otra situación que ya fue señalada, es el cambio de orientación de política de un país, cuando el nuevo gobierno tiene aproximaciones divergentes con el que realizó la negociación de concesiones en la Ronda Uruguay.

Como señalamos, la circunstancia imprevista podría acontecer en el país que aplica la salvaguardia o fuera de él, y a su vez ser transitoria o permanente. Si combinamos estas dimensiones a partir sus situaciones polares o extremas, podemos encontrar cuatro escenarios, que se presentan en la Tabla N° 5.2. En cada uno de se indica sobre la necesidad de implementar un plan de reajuste, a su vez se vierten otras consideraciones vinculadas a la posibilidad de tener que brindar compensaciones y algunos roles para otras políticas internas.

412 Un síntesis de las discusiones acerca de este tema se puede encontrar en Corden, M. (1984).

Tabla N° 5.2

Circunstancias Imprevistas		Carácter temporal de los cambios que se producen	
		Transitorios	Permanentes
Localización de los factores económicos que la originan	Externos	Salvaguardia <u>sin reaiuste</u> y evaluar la economía política de posibles compensaciones a otros países por la duración	Salvaguardia <u>con reaiuste</u> y evaluar los tiempos de reconversión según el costo beneficio de compensaciones
	Internos	Salvaguardia <u>sin reaiuste</u> y evaluar políticas internas para minimizar los efectos negativos	Salvaguardia <u>con reaiuste</u> , evaluar políticas internas para optimizar el tiempo de la reconversión

Fuente: Elaboración propia.

El Acuerdo de Salvaguardias tiene una cláusula especial a favor de los PED, y es la referida a que las medidas no se aplicarán a las exportaciones de estos países cuando su participación en las importaciones del país que aplicó la medida son inferiores al 3%, o la sumatoria de quienes no alcanzan dicho límite no superan el 9%. Consideramos que esta cláusula debe ser profundizada, y llevar tanto el límite individual (3%) como el umbral acumulado (9%) a valores más elevado, pudiendo establecer un rango de acuerdo al grado de desarrollo relativo del país que aplica la medida *vis a vis* las naciones PED afectadas.⁴¹³ Por lo tanto, cuando la medida es aplicada por un PD, cualquiera sea el PED que exporte deberá ser evaluado por los umbrales máximos. Por su parte, cuando un PED aplique una medida de SV aplicar el umbral máximo y el mínimo a los países que tengan un desarrollo relativo menor o mayor a éste, respectivamente⁴¹⁴.

Los PED también deberían recibir un TED con respecto a la duración de las medidas de salvaguardias, el plazo de descanso (el tiempo por el cual no se pueden volver a imponer medidas para el mismo sector) y el lapso a partir del cual se deben ofrecer compensaciones. Claramente el punto más conflictivo sería el de las compensaciones entre los mismos PED, para lo cual se debería establecer una cierta graduali-

413 Un punto relevante, es el tratamiento de una salvaguardia en los Acuerdos Regionales, dado que algunos esquemas de integración evitan que la aplicación de estas medidas afecten a sus socios. En la línea de razonamiento de un TED, deberían existir ciertas cláusulas según el grado de desarrollo de los socios *vis a vis* con quienes serán afectados por las medidas.

414 Polonia al momento tener que excluir Países en Desarrollo para aplicar una medida de salvaguardia en acero, sólo consideró como tales a quienes tenían un PBI per cápita inferior al suyo.

dad del TED, de modo que los países de menor desarrollo relativo que sean afectados por medidas impuestas por otros PED, tengan rápidamente atenuado su impacto en las exportaciones, o alternatively obtengan concesiones en otros sectores de su interés.

Conclusión

En este trabajo hemos partido de la presentación de los mecanismos de alivio comercial en el marco de las regulaciones del GATT, y para el antidumping, que es el instrumento más utilizado, se presentó con cierto detalle los requisitos que impone el AAD, a fin de que un país importador pueda aplicar medidas contra la empresa exportadora o el país investigado. A su vez, a modo de contexto, brindamos un detallado panorama en la utilización del AD centrado sobre los países y sectores involucrados, que nos permitió observar que su actividad se aglutina en veinticuatro países, con once naciones que concentran el 80% de las investigaciones realizadas, trece que son quienes reciben la mayoría de las medidas, y la particularidad que cinco de ellos se encuentran en ambos grupos (India, EE.UU., UE, Brasil y China). El reducido número de naciones fuertemente involucradas nos da una idea de la complejidad y los costos de administrar este mecanismo, coincidiendo con países grandes o medianos que se encuentran entre los principales actores del comercio mundial, y al mismo tiempo, cierta noción de reciprocidad o represalia, puesto que gran parte de las naciones más afectadas también son los mayores usuarios.

Por otra parte, respecto al análisis económico del dumping se expusieron los principales motivos que llevan a la discriminación de precios en el comercio internacional y, las discusiones respecto a la necesidad de que estas prácticas sean sancionadas por el país importador mediante medidas arancelarias. Estas discusiones, si bien no pretenden cerrar el debate, dejan en claro que el AAD no responde a ninguna explicación en particular de las justificaciones de orden económico para aplicar medidas correctivas contra la discriminación de precios, por lo tanto opera como una especie de “comodín” que permite accionar en una amplia gama de situaciones, incluso en ausencia de discriminación de precios. En síntesis, no hay elementos en el AAD que nos garanticen que las medidas aplicadas tengan coherencia con un enfoque económico en particular o una determinada situación de discriminación de precios.

Por lo tanto, esta carencia de una clara racionalidad económica que respalde los procedimientos, nos lleva a preguntarnos por la evaluación de sus resultados y, en dicho punto, encontramos que si bien hay discusiones acerca de las ventajas de contar con el AD para un mejor funcionamiento del sistema multilateral de comercio, predominan aquellas miradas que realizan una evaluación negativa. Entre ellas están la de autores que adhieren claramente a los postulados del libre comercio, y también aquellos que entienden que en la implementación del AD se producen abusos que incluso, empañan los argumentos que justifican este instrumento. Una parte minoritaria de la literatura especializada da menor importancia a los problemas de implementación, y destacan que funciona como una válvula de escape permitiendo que las autoridades puedan ser más ambiciosas en los compromisos de liberalización comercial, en un contexto de países con fuertes diferencias estructurales y políticas regulatorias que afectan la competitividad. Sin embargo, estos autores prestan escasa atención a las asimetrías en la capacidad de acceder al instrumento, bien sea por tipo de países o por sectores.

Atento a lo expuesto, es en el análisis de la implementación del AD donde profundizamos a fin de entender las causas de una performance controvertida, y a tal fin, el primer escollo fue seleccionar qué indicador se debía identificar para determinar si su utilización era abusiva en algún sentido. Tras un detallado análisis, afirmamos que el número de investigaciones o medidas no podría constituir ninguna base objetiva para determinar abusos en el instrumento (tanto considerando su cantidad absoluta como relativa a las importaciones), quedando por lo tanto, la opción de evaluar la razonabilidad de sus constataciones (daño y dumping). La determinación de daño, si bien podría carecer de razonabilidad y llevar a abusos en la aplicación del instrumento, al tratarse de una conclusión cualitativa -aunque basada en información cuantitativa- dificulta una comparación objetiva entre de sectores y/o países, a lo que se suma la falta de información pública respecto a los indicadores en que se basaron las autoridades. En contrario, el margen de dumping al ser un

número exacto que resulta de un cálculo, permite un cotejo tanto entre naciones y/o sectores, como una comparación respecto a un umbral que determine qué constituye una medida razonable o irrazonable, y adicionalmente, existe información para realizar comparaciones entre países. Por lo tanto, concluimos que a partir del margen de dumping, evaluaremos la performance del instrumento y, luego explicamos que el valor para discernir sobre la razonabilidad económica del cálculo de dumping proviene del arancel del país exportador (corregido por un coeficiente). Su valor marca el límite para que, sin que se produzca un arbitraje, una empresa pueda discriminar precios entre su mercado local y sus ventas externas.

Recordemos que la hipótesis apunta a que ante la falta de incentivos de los exportadores para participar de una investigación antidumping, habrá problemas de información que permitan y/o condicionen a que las autoridades realicen cálculos de dumping irrazonables, que luego darán sustento a la aplicación de medidas de restricción al comercio. Estos problemas de información se presentan en dos situaciones: la ausencia de participación de los exportadores que derivará casi sin excepción en medidas irrazonables, y la defensa inefectiva, en la que, a pesar de que las firmas extranjeras brinden información, de todas formas se llega a resultados similares, aunque esta frecuencia es claramente menor a la anterior, y puede derivarse parcialmente de la práctica de las autoridades del país importador.

Puesto que nuestra hipótesis fue corroborada a nivel agregado y también para grupos específicos (países, sectores, etc.), concluimos que la falta de información -total o parcial- de los exportadores y/o, en menor magnitud, su inadecuado tratamiento, constituye el problema más extendido a fin de encontrar la causa del abuso o excesos en el antidumping.

Luego se analizó las implicancias de esta constatación para los PED, y tras una serie de comparaciones, controladas por valor de comercio y sectores involucrados, se determinó que estos países eran proporcio-

nalmente los más afectados, aunque no se corroboró que recibieran un peor tratamiento por parte de los PD del brindado por sus pares.

Frente a esta situación, se evaluaron las posibles modificaciones en la instrumentación del antidumping, tanto considerando aquellas concernientes al actual AAD (los cambios en la implementación a nivel nacional, y a nivel multilateral -OMC-, la vigilancia y el aprendizaje en el comité antidumping, y la judicialización en el sistema de solución de controversias), como las que requieren de una renegociación del mismo (análisis de coaliciones y propuestas en la Ronda Doha); incluso las propuestas de reformas más radicales. Finalmente, concluimos que ninguna de estas alternativas podía proveer los cambios que mejoren sustancialmente la performance del mecanismo AD.

Esto es así puesto que su performance, además de vincularse a los problemas de incentivos señalados, también proviene de las dificultades intrínsecas de regular el comercio internacional a partir de cuantificar los diferenciales de precios con los que opera una empresa. En este sentido, y a partir de una indagación conceptual, concluimos que un instrumento basado en la discriminación de precios y la sanción por empresa exportadora u origen, tendrá un impacto diferencial en los productores locales, tanto en el acceso a su aplicación, como en su efectividad. La normativa y la práctica sugieren una probable discriminación negativa hacia los productores de bienes complejos y/o diferenciados, en especial cuando se trata de PYMES, hechos que tenderían a magnificarse cuando se enfrentan a empresas transnacionales interesadas en dichos mercados.

En consecuencia, realizamos tres propuestas: a) una regulación basada en precios absolutos, b) una propuesta que contribuye a un menor grado de arbitrariedad en el uso del AD, y morigera el impacto negativo sobre los PED., y c) cambios en la reglamentación de las salvaguardias a fin que su utilización sustituya parcialmente a la aplicación del AD.

Con respecto a la primera, se propone un sistema de regulación vía precios que actúe directamente sobre valores inferiores a aquellos considerados razonables. Su aplicación estaría acotada a bienes en donde sus precios mínimos pueden ser claramente determinados a partir de los valores internacionales de ciertas materias primas o conjuntos y/o partes estandarizadas, es decir, para productos de baja o mediana complejidad. Este sistema de precios de referencia -construido en forma multilateral a fin de no violar el espíritu del acuerdo de valoración de la OMC- funcionaría como un umbral para que cualquier país pueda accionar correcciones sobre la tributación aduanera y otras cargas impositivas, sin la necesidad de costosas y burocráticas investigaciones.

En referencia al AAD, proponemos cambios, incluyendo instancias de Trato Especial y Diferenciado (TED) claras, obligatorias y de mayor incidencia, de modo tal que este instrumento se aplique con menores grados de arbitrariedad, minimizando ciertos incentivos a perjudicar a pequeños exportadores (por ej. cambios en las pautas del análisis acumulativo de daño) y estableciendo ciertos criterios de razonabilidad económica (por ej. aplicación del derecho inferior) que atenúe el impacto negativo sobre los PED.

De todas formas, cabe aclarar que estas propuestas no solucionan los problemas relativos a los costos de la información y los incentivos de los exportadores a brindarla, ni aquellos intrínsecamente relacionados con el intento de cuantificar una discriminación de precios entre mercados locales y extranjeros. Del mismo modo, tampoco se revierten las dificultades que pueden tener los productores nacionales para iniciar o sustentar una investigación antidumping; situaciones en las que advertimos que el instrumento falla por déficit, si bien no está disponible la información a fin de cuantificar este problema.

Por último, ante la necesidad de contar con mecanismos de alivio comercial para los PED, y frente a los efectos adversos de una proliferación del AD, nuestra propuesta es la utilización de medidas de

salvaguardias. Éstas, en términos generales, poseen una mayor razonabilidad económica, su cobertura es más amplia en cuanto a productos y orígenes, tiene un carácter estrictamente temporal y suele exigir compromisos del sector beneficiado. Adicionalmente, al no incluir conductas desleales, (dumping o subvención) es menos susceptible de distorsiones en la información, y sus conclusiones se centran en mayor medida en una evaluación de la política comercial e industrial.

Por su parte, puesto que tras las primeras aplicaciones de salvaguardias sus requisitos fueron interpretados de manera muy restrictiva en las instancias de judicialización de la OMC, su utilización, ha quedado en cierta forma restringida, a pesar de lo cual sus principales usuarios son los PED. A partir de entender que esta elevación del estándar que introdujo el Órgano de Apelación de la OMC responde a una mirada estrechamente legal, o a un interés en restringir fuertemente la utilización de las salvaguardias, se pierde coherencia con el objetivo de que sirvan como una válvula de escape.

Por esto, argumentamos que se deben introducir reformas al Acuerdo de Salvaguardias, o explicitar cambios en la interpretación que modifiquen algunos de los antecedentes generados por la judicialización en la OMC. Los cambios deberían tener una clara impronta de TED, y de este modo se contaría con un instrumento más equilibrado, al requerir de información privada menos detallada -respecto a un antidumping-, y por lo tanto la política comercial podría tener un menor sesgo hacia intereses particulares.

De este modo se presenta una salvaguardia, en el marco del TED para ser utilizada exclusivamente por los PED, la que al mismo tiempo tiene una mayor posibilidad de activación, una respuesta más adecuada a los problemas de estos países y, posiblemente, efectos menos distorsivos que los derivados de la proliferación de medidas antidumping.

Este giro requeriría de una firme posición de los PED para abrir una negociación extraordinaria en la actual Ronda de Negociaciones, del mismo modo que en el seno de la OMC y por consenso, se han otorgado *waivers* en Doha. Por último, frente al los excedentes que surgen de la actual de crisis internacional, para los PED las salvaguardias pueden resultar más efectivas que el antidumping, tanto por su mayor cobertura de productos como de países en una sola investigación, teniendo en cuenta la limitación de recursos públicos que los caracterizan.

Posibles líneas de investigación y algunas lecciones del antidumping para el diseño de regulaciones internacionales o instrumentos de política comercial

Más allá de los problemas relativos al antidumping, creemos que se pueden obtener aprendizajes a fin de diseñar, tanto regulaciones multilaterales o regionales que inciden en el intercambio internacional de bienes, como instrumentos nacionales de política comercial. En este sentido, cuando para activar un instrumento es obligatorio o necesario contar con información que posee el agentes del sector privado con intereses contrapuestos, los incentivos y la capacidad para brindar datos podrán amplificar las asimetrías estructurales entre ellos, en cuanto los resultados a obtener de la regulación en cuestión. Esta situación puede relacionarse a características de los países (tamaño y grado de desarrollo), tipo de empresas (tamaño, el carácter nacional o transnacional), y particularidades de los productos (*commodities* vs. bienes diferenciados).

El condicionar el incremento de la protección comercial -sobre los niveles negociados- a instrumentos que requieren de un importante acervo de capacidades burocráticas, generará una fuerte disparidad incluso entre los mismos PED, siendo claro el ejemplo del antidumping en el cual muchos de estos países tardaron más de 10 años en implementar este mecanismo, lo cual genera una especie de centro y periferia entre estas naciones. Adicionalmente a los efectos negati-

vos durante el tiempo transcurrido, también se socavan las bases de una coalición sólida entre los PED a fin de dar mayor racionalidad a las regulaciones comerciales, puesto que de acuerdo al grado de implementación que cada uno ha logrado, será proclive a estrategias ofensivas o defensivas en un determinado instrumento.

Por otra parte, la proliferación de instrumentos de protección en cuya instrumentación predomine de análisis legal por sobre el económico, generará incentivos a desarrollar capacidades burocrático-administrativas (o *lobby* jurídico) en desmedro de inversiones en innovación, con posibles consecuencias adversas tanto en los países que imponen las medidas como en quienes las sufren. En el contexto de una utilización creciente por parte de los PED, podría convertirse en una “victoria pírrica”, puesto que destruirá comercio del tipo Sur-Sur, ocasionando el alejamiento de patrones de especialización que suelen ser valorados positivamente. En efecto, estos flujos comerciales en gran medida contienen mayor valor agregado *vis a vis* los Norte-Sur, son portadores de innovación, permiten la complementación productiva con posibilidades de ampliar escalas, e integrar cadenas de valor compartiendo esfuerzos tecnológicos; por lo cual su disrupción dificultará que el intercambio contribuya a las estrategias de desarrollo de estas naciones.

A este respecto, cabe agregar que instrumentos con un fuerte contenido legal asociado al derecho a defensa de los particulares, y una normativa local uniforme –que detalla lo acordado a nivel multilateral–, dificultan orientar o morigerar los efectos según el origen contra el que se aplica. De este modo, un aspecto característico de las relaciones comerciales internacionales, como es la reciprocidad, tiende a debilitarse significativamente. Dada esta dificultad, y ante un *enforcement* multilateral débil, es factible una “corrida al mínimo”, es decir que una gran parte de los países tienda a utilizarlo con un alto grado de arbitrariedad.

En otro orden de ideas, es conocido que los funcionarios que tienen a su cargo la aplicación de un instrumento cuentan con ciertos márgenes de discrecionalidad, y éstos se podrán utilizar en función de los objetivos de política pública o de intereses propios, dependiendo de las posibilidades de control de los privados afectados y/o de las autoridades. En aquellas regulaciones que interactúan legislaciones nacionales e internacionales, cuentan con plazos estrictos y requieren análisis técnicos de cierta complejidad; los márgenes del accionar de la burocracia se amplían. Así, ante posibles cambios que la afecten, ésta intentará bloquear las reformas que puedan limitar sus prerrogativas, problema que se traslada a la arena de las negociaciones multilaterales, en donde se requiere cierto grado de consensos y conocimiento específico para implementar reformas, por lo cual el rol de estos funcionarios técnicos resulta clave.

Adicionalmente al interés de los agentes domésticos que se benefician de la protección, los instrumentos que tienden a ser intensivos en aspectos legales e información que no es de carácter público tienden a privatizarse, y su aplicación puede ser capturada por estudios jurídicos especializados, quienes se tornan en actores relevantes tanto a nivel nacional como en los litigios internacionales, incidiendo de sobremanera en el modo que los países interactúan a partir de ciertos instrumentos de política comercial.

Una línea de investigación acerca del uso del antidumping es caracterizar a los actores privados de estos conflictos, y cómo influye en los resultados de las investigaciones. En este sentido, el tamaño de las empresas productoras, importadoras y exportadoras, el carácter nacional o transnacional de éstas y las estrategias de competencia que establecen. A su vez, respecto a las transnacionales, analizar cómo difiere su comportamiento cuando son productoras o exportadoras, y a también cuando estas condiciones se ejercen desde el país en que tienen su centro (casa matriz), o alternativamente son simplemente localizaciones de filiales.

Por último, hay una llamativa ausencia en la literatura económica sobre las situaciones en que el instrumento antidumping opera con déficit. Esta subutilización ocurre bien sea, porque las empresas afectadas no realizan solicitudes –generalmente PyMEs o firmas que temen represalias comerciales–, porque estas son desestimadas y los funcionarios deciden que se carece de pruebas para iniciar una investigación, o bien porque finalizan sin la aplicación de medidas; cuando con la información verdadera o un abordaje comprensivo del sector, el resultado correcto hubiese sido aplicar derechos antidumping. Este sesgo se relaciona con el predominio de las visiones favorables al libre comercio en la academia, que en consecuencia focalizan su atención en la aplicación de medidas, y no en la posibilidad que éstas no sean aplicadas cuando es debido. Este sesgo teórico, se refuerza con el sesgo en la información disponible, puesto que sólo el inicio investigaciones y su resultado se contabilizan en la OMC. Por el contrario, las solicitudes que no llegan a constituir investigaciones carecen de notificaciones a la OMC o estadísticas nacionales –en la mayoría de los países–, y es aún más difícil conocer o estimar la cantidad de sectores que no llegan siquiera a presentarse.

Agradecimientos

Dedico esta Tesis a mi querida compañera, en las buenas y en las malas, Cristina Crescenzi, y a mis hijos, Santiago y Marcos.

También valga como un reconocimiento a mis padres, porque en la formación y los valores que me transmitieron puedo reconocer la cimiento de muchas de las preguntas que me llevaron a realizar este trabajo.

Además quiero agradecer:

a la Universidad Pública, que me ha permitido acceder a mi profesión, y posibilitado la realización de este Doctorado

a mis amigos, si aún lo siguen siendo, por las promesas reiteradas de encontrarnos “cuando termine la Tesis”, por su aliento para finalizarla y la confianza en que ese día llegaría.

a mi Director de Tesis, Pablo Sirlin, por su lucha para lograr que acote el tema lo estructure como un problema en la teoría económica, que sea testeable empíricamente, y evite derivar en un *policy paper* sobre el antidumping

a Gonzalo Dalmaso y Sebastián Lastra, por su asistencia en el procesamiento de los datos, el armado de indicadores y en la realización de Cuadros y Gráficos, pero especialmente por la buena onda y predisposición con que siempre me acompañaron

a Hernán Soltz, por el apoyo en todos los proyectos académicos, y hacer una exhaustiva revisión de la sección central de la Tesis

a Gabriel Sarobe, quien realizó una tarea titánica y detallada en la corrección para que la Tesis sea más comprensible que lo que él recibió, (milagros no existen)

a Mariano Abalo, que en noches contra reloj realizó las tareas de edición y logró que esta presentación no sea una colección de estilos tipográficos

a mis compañeros de largos años de trabajo, con quienes hemos compartido algunas de las reflexiones que se corporizan en la Tesis

a los docentes con quienes he preparado e impartido cursos, que contribuyeron a enriquecer diversas perspectivas, que también nutren esta Tesis.

Bibliografía

Ablin, Eduardo y Paz, Santiago. “Unilateralismo y prácticas comerciales desleales: un intento de privatizar el GATT?”. Boletín Informativo Techint. 311 (2003): p. 85-111.

Ahmed, Munir. “Hard facts and the way forward in the textiles and clothing trade”. Bridges Monthly (2004); 8 (8): p. 8-10

<http://ictsd.net/wp-content/uploads/2009/03/bridges08-08.pdf>

Amsden Alice H. (1999) “La industrialización en el marco de la nueva normativa de la organización mundial del comercio” UNCTAD

http://www.unctad.org/sp/docs/ux_tdxrt1d7.sp.pdf

Anderson, S.P., Schmitt, N. y Thisse, J.-F (1995), ‘Who Benefits From Antidumping Legislation’, Journal of International Economics 38(3-4): 321-337.

Appleyard, D. y Field, A. (1995); “Análisis de los Instrumentos de Política Comercial” en Economía Internacional Cap. 14, primera edición, Irwin.

Baldwin, R. (1983), “Trade Policies in Developed Countries”, en North- Holland Handbook in International Economics, R.W. Jones and P.B. Kenen (eds.), Vol. I, North-Holland.

Baldwin, R. (2008), “The crisis and protectionism: History doesn’t repeat itself, but sometimes it rhymes” en “What world leaders must do to halt the spread of protectionism”, Baldwin, R. y Evenett, S. (ed), VoxEU.org. <http://www.voxeu.org/reports/protectionism.pdf>

Baracat, Elias y Nogués, Julio (2005 a), “Economía política de las medidas antidumping y salvaguardias en Argentina”. En Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina

Combatiendo el fuego con fuego. J. Michael Finger Julio J. Nogués, compiladores. Buenos Aires. Siglo XXI.

Baracat, Elias y Nogués, Julio (2005 b), "Political Economy of Anti-dumping and Safeguards in Argentina", World Bank, Policy Research Working Paper 3587, May, Washington D.C.

Baranger, Denis (1987), "Métodos estadísticos para las Ciencias Sociales". Cap.IV. Amorrortu.

Barral, Welber (1999), "Tratamento das práticas de dumping e subsídios nos procesos de integração (em especial no MERCOSUL)". Publicación V. aniversario CNCE, Argentina, Mayo.

Barral, Welber, (2006), "Medidas Antidumping" en Negociaciones Comerciales Internacionales, Barral, W Director. Editorial Méditerranée, Córdoba, Argentina.

Barral, Welber y Brogini, Gilvan (2006), "A Agenda de Doha e as atuais negociacoes sobre antidumping na OMC: repercussões para a América Latina." Seminario para Académicos Latinoamericanos. Las Negociaciones en la OMC y la Integración de América Latina. Auditorio, BID-INTAL, Septiembre de 2006, Buenos Aires. http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Curso_BID-INTAL-OMC_2006_09_10_WELBERBARRAL1.pdf

Barral, Welber, Brogini, Gilvan y Perrone, Nicolás (2006), "La Agenda de Doha y las negociaciones sobre antidumping en la OMC" Puentes entre el Comercio y el Desarrollo / Junio - Julio 2006, Publicación del ICTSD, GINEBRA. <http://www.ictsd.org/monthly/puentes>

Barton, J. H., Goldstein, J. L., Josling, T. E. and Steinberg, R. H. (2006), "The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO". Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bekerman, M. y Sirlin, P. (1994), “Nuevos enfoques sobre política comercial y sus implicancias para los países periféricos”, Revista Desarrollo Económico, Nro. 134, Vol.34, julio-septiembre, Buenos Aires.

Berlinski, J., Kume, H., Vaillant, M., Miranda, P., Ons, A., Romero, C., (2006), “Hacia una Política Comercial Común del MERCOSUR”, Siglo Veintiuno Editores de Argentina y Red MERCOSUR.

Berlinski, Julio (2008), “Política Comercial y Asignación De Recursos En Argentina (Comercio Inter/Intra-Industrial, Instituciones De Defensa Comercial Y Productividad) en Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el MERCOSUR”. Serie Red MERCOSUR N° 11 – 2008. Coord. Kume, Honorio

Berlinski, J., Vaillant, M., Piani, G., Ons, Al. y Romero, C. (2006), “Defensa comercial en el MERCOSUR”, en Hacia una política comercial común del MERCOSUR. Cap.3. Serie Red MERCOSUR N° 5.

Berthomieu, C, Erhart, C.y Hernández Bielma, L. (2005), “El neoestructuralismo como renovación del paradigma estructuralista de la economía del desarrollo”. Mimeo.

Bertoni, R. (2006), “La aplicación de Medidas Antidumping en Acuerdos Regionales”. Síntesis de la Economía Real N9, 52. Centro de Estudios para la Producción, Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. Agosto p. 82-90
http://www.cep.gov.ar/descargas_new/panorama_comercio_exterior/estudios_comercio_exterior/2006/52_antidumping.pdf

Bertoni, R., Leane, N., Leme, M., Wolff, C., y otros (2008), “Defesa Comercial e Medidas de Salvaguarda no Mercosul: Uma avaliação institucional” en Crecimiento económico, instituciones, política

comercial y defensa de la competencia en el MERCOSUR. Cap. 6. Serie Red MERCOSUR N° 11. Coord. Kume, Honorio

Bertoni, R. (2010) “Producto investigado, producto similar y rama de la producción nacional en investigaciones antidumping”, de próxima publicación por parte del DECOM (Brasil) en un libro que recopila algunas ponencias realizadas en un Seminario Internacional por su 15° Aniversario.

Bhagwati, Jagdish (1988), “Protectionism”, MIT Press: Cambridge.

Bhagwati, Jagdish, Panagariya, Arvind (1996), “Preferential Trading Areas And Multilateralism. Strangers, Friends, O Foes?” en “The Economy Of Preferential Trade Agreements”. AEI Press, Washington, D.C.

Bianchi, Eduardo, Labandera, Pablo y Veiga, Leonardo (2003) “Prevención de investigaciones antidumping contra exportaciones Uruguayas”. En Sócrates, Revista de la Universidad de Montevideo. Año VI, N° 1, Abril de 2003.

Bianchi, Eduardo y Tussie, Diana (2004), “El Reconocimiento de China como Economía de Mercado” LATN. www.latn.org.ar/archivos/documentacion/PAPER_DOC18%20OPTussie,%20BianchiEl%20reconocimiento%20de%20China%20como%20economia%20de%20mercado.pdf

Bianchi, Eduardo y Sanguinetti, Pablo (2005), “Trade liberalization, Macroeconomics Fluctuations and Contingent Protection in Latin America”, LACEA - Latin American and Caribbean Economic Association.

Bielschowsky, R. (2009), “Sesenta años de la CEPAL: neoestructuralismo y estructuralismo”. Revista de la CEPAL Nro 97, Abril. Santiago de Chile.

Blackhurst, Richard, (1994), "Competition Policies: National versus Multilateral Jurisdiction". *Aussenwirtschaft* 49, Frischtak, C., editor, Competition Policies.

Blalock, Hubert (1986), "Estadística Social" Fondo de Cultura Económica". Mexico D.F.

Blanco, H. y Zabludovsky, K. (2003); "Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas". International Seminar "Agricultural liberalization and Integration: what to expect from FTAA and the WTO?" (1-2 October 2002: Washington). Departamento de Integración y Programas Regionales. Buenos Aires: INTAL.

Blonigen, Bruce (2000), "Tariff-Jumping Antidumping Duties", Working Paper No. 7776. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, July.

Blonigen, Bruce. y Prusa, Thomas (2001), "Antidumping". NBER Working Paper 8398. Cambridge, MA.

Blonigen, Bruce (2003), "Evolving discretionary practices of U.S. antidumping activity". NBER. Working paper 9625.

Blonigen, Bruce y Prusa Thomas, (2002), "The cost of Antidumping: The Evil is in the details". NBER. JEL. Classification: F13. <http://darkwing.uoregon.edu/~bruceb/ADDetails.pdf>

Bogo, Jorge (2000), "Antidumping y política de competencia". Mimeo, Ponencia presentada en el Foro sobre Competencia. Buenos Aires.

Boltuck, Richard y Litan, Robert E (1991), "America's Unfair Trade Laws". En Boltuck, R. y Litan, R. ed. "Down in the Dumps, Administration of Unfair Trade Laws". The Brookings Institute. Washington DC.

Boneo, H. (1984), “Política, burocracia y sistemas de control”. En Navarro de Flores, M. (comp.). Empresas públicas y sistemas de control gubernamental en América Latina. México, Praxis.

Bosch, R. (2009), “Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial”. Revista del CEI. Comercio e integración. Número 14 - Abril de 2009: p.117-132 <http://www.cei.gov.ar/revista/14/revista.pdf>

Bouzas , R., French-Davis, R. (2005), “Globalización y políticas nacionales: cerrando el círculo?” Desarrollo Económico, Vol. 45, No. 179 (Oct. - Dec., 2005): p. 323-348.

Bouzas, R. (2006), “Introduction”, en R. Bouzas (ed) “Domestic Determinants of National Trade Strategies. A Comparative Analysis of Mercosur Countries, Mexico y Chile”, OBREAL.

Bown, C.P (2004), “Trade Disputes and the Implementation of Protection Under the GATT: an Empirical Assessment”. Journal of International Economics 62(2): p. 263-294.

Bown, C.P. y Tovar, P. (2008), ‘Trade Liberalization, Antidumping, and Safeguards: Evidence from India’s Tariff Reform’. Department of Economics, University of Brandeis.

Brainard, L.S. y Verdier, T. (1997), “The Political Economy of Declining Industries: Senescent Industry Collapse Revisited”, Journal of International Economics 42(1-2):p. 221-237.

Brander, J. (1981) “Intraindustry Trade in Identical Commodities”. Journal of International Economics N° 11, North Holland

Brander, James y Krugman, Paul (1982), “A Reciprocal Dumping Model of International Trade”. Journal of International Economics N° 15, 313-321. North Holland.

Bressand, A., Ito T., y Lawrence R. (1996) "A Vision of the World Economy: Openness, Diversity and Cohesion", The Brookings Institution, Washington D.C., 1996.

Cardebat J.M and Cassagnard, (2010) North-South trade, Antidumping and Information Asymmetry. University of Pau et des Pays de l'Adour - FDEG -France- University of Bordeaux IV -France- Chacholiades, Miltiades (1982), "Otras barreras comerciales y la política comercial de los Estados Unidos" en Economía Internacional. Cap 10, Mc. Graw Hill, Mexico, 1982.

Chang, Ha-Joon (2007), "Incentives, Capabilities, and Space— "The Evolution of World Trading System and the Future of Developing Countries". UNCTAD. http://www.unctad.org/sections/dite_dir/docs/dite_dir_03-07_Chang_en.pdf

Chang, Ha Joon (2009), "Qué fue del bien samaritano?. Naciones ricas, políticas pobres". Universidad Nacional de Quilmes. AEDA. Primera Edición, 2008, Intermón Oxfam.

Chudnovsky, D. y Porta, F (1990), "La competitividad internacional. Principales cuestiones conceptuales y metodológicas". CENIT, DT 3, Buenos Aires.

Chudnovsky, D. ,López, A.y Melitsko, S.(2000), "¿Ha contribuido el MERCOSUR al desarrollo económico Argentino?", Integración y Comercio. INTAL N° 10 Enero - Abril.

Colombo, E. (2009), "La Teoría del Comercio Internacional. Reflexiones Críticas". Distal, Buenos Aires.

Corden, WM. (1974), "Trade Policy and Economic Welfare, Oxford: Clarendon Press. — (1994), Economic Policy, Exchange Rates, and the International System". Chicago: The University of Chicago Press.

Corden, W.M. (1984), “Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation”. Oxford Economic Papers, New Series, 36: p. 359 – 380.

Cristini, M. y Moya, R. (1999), “El control aduanero en una economía abierta: el caso del programa de inspección de preembarque en la Argentina”. Documento de Trabajo N° 62 FIEL. Buenos Aires, agosto de 1999.

Cuello, F. (2003), “¿Es Posible Preservar los Espacios para Políticas de Desarrollo en la Organización Mundial del Comercio?”. FES/CIECA, (Ed.) Desarrollo y Políticas Comerciales en la República Dominicana, Santo Domingo, 2003.

Cypher, J. M. y Dietz, J. L. (2004), “The Process of Economic Development” (2nd Edition), Routledge, Londres.

Darchuk, Alejandro; Milano, Javier; Curi, Gustavo (1999), “Tratamiento de las practicas de dumping y subvenciones en los procesos de integración en especial el MERCOSUR”, Publicación V aniversario CNCE, Argentina, Marzo 1999

Davis, Lucy (2009), “Ten years of anti-dumping in the EU: economic and political targeting”. ECIPE Working Paper Nro 02. <http://www.ecipe.org/publications/ecipe-working-papers/ten-years-of-anti-dumping-in-the-eu-economic-and-political-targeting/PDF>

Delgado, Ricardo (1999), “Tratamiento de las prácticas de dumping y Subvenciones en los procesos de integración en especial el MERCOSUR”, Publicación V aniversario CNCE, Argentina, Mayo 1999.

Diamand, M. (1972). “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio” en Desarrollo Económico, vol. 12, N°45, Buenos Aires, Argentina: p.25 – 47.

Dosi, G. y Soete, L. (1988), "Technical Change and International Trade", en Dosi, Freeman, Nelson, Silvergerg y Soete (eds.): *Technical Change and Economic Theory*, Columbia University Press.

Durán Lima, José E. y Ventura Dias, Vivianne (2003), "Comercio intra-firma: concepto, alcance y magnitud". Serie Comercio Internacional Nro 44, CEPAL, Santiago de Chile.

Eichengreen (1996), "La globalización del capital. Historia del sistema monetario internacional." Antoni Bosch, Barcelona, España.
Faini, R. (1994), "El GATT, las negociaciones de la Ronda Uruguay y los países en vías de desarrollo", Boletín Techint N° 279, julio-septiembre, Buenos Aires.

Fajnzylber, F. (1988), "Competitividad internacional, evolución y lecciones". Revista de la CEPAL, N° 36. Santiago de Chile.

Fernández, Luis Adolfo y Castro, Adriana (2001), "El dumping y su tratamiento en el sistema multilateral de comercio" Mimeo. Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.

Fernández, Raquel (1997), "Returns to regionalism: an evaluation of nontraditional gains from regional trade agreements Policy Research". Working Paper N° 1816; Banco Mundial.

French Davis, R. (1990), "Ventajas comparativas dinámicas: un planteamiento neoestructuralista", en Cuadernos de la CEPAL Nro. 63, Santiago de Chile, 1990.

Finger, J. Michael (2000), "La experiencia del GATT con la protección comercial" en *La Nueva Agenda de Comercio en la OMC*, compiladores Olarreaga M. y Rocha R., Instituto del Banco Mundial y Centro Editorial de la Universidad del Rosario, Colombia.

Finger, Michael (2002), "Safeguards: Making Sense of GATT/WTO Provisions Allowing for Import Restrictions," en *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. Hoekman, B., English P. and Mattoo, A. (eds). The World Bank Washington, D.C.

Finger, Michael y Nogués, Julio (2005), "Reflexión sobre los estudios y observaciones" en, *Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina Combatiendo el fuego con fuego*". Michael Finger y Julio J. Nogués, compiladores. Buenos Aires. Siglo XXI.

Fox, Eleanor; M.; Ordover, Janusz, (1995), "The harmonization of competition and trade law: The case for modest linkages of law and limits to parochial state action" - *Lecturas seleccionadas sobre el tema comercio y competencia*, Seminario de Política Comercial y Política de Competencia – INTAL, Diciembre 1995.

Frenkel, R. y Rapetti, M, (2009), "Flexibilidad cambiaria y acumulación de reservas en América Latina" *Iniciativa para la Transparencia Financiera*, N° 50. www.itf.org.ar

Galbraight, John Kenneth(1967), "El Nuevo Estado Industrial". Ediciones Ariel - Barcelona, 1967.

Gallagher, Kevin P. (2007), "Measuring the Cost of Lost Policy Space at the WTO". IRC Americas Program Policy Brief, Marzo.

Geloso-Grosso, Máximo, (2003), "Contingency Protection", *Regionalism and the Multilateral Trading System*, Cap. 8. OECD, Paris. ISBN 92-64-10136-5, 175 p.

Gereffi, Gary; Humphrey, John y Sturgeon, Timothy (2005), "The Governance of Global Value Chains", *Review of International Political Economy*, 12:1, February.

Gibson, P., J. Wainio, D. Whitley, y M. Bohman (2001), "Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets", Economic Research Service, USDA. Agricultural Economic Report Number 796, Washington DC.

Gonzalez, Flavio (1999), "Órganos y procedimientos regionales contra las prácticas desleales de comercio. Análisis del MERCOSUR y las experiencia comparada", Publicación V aniversario CNCE, Argentina, Mayo.

Grey, Rodney (1995), "The relationship between Anti-Dumping Policy and Competition Policy", en: A positive agenda for developing countries: issues for future trade negotiations. UNCTAD, Geneva, 2000. http://www.unctad.org/en/docs/itcdtsb10_en.pdf

Grossman, G.M. (1987), "Strategic Export Promotion: A Critique." Strategic Trade Policy and the New International Economics. Ed. Paul R. Krugman. London: MIT Press.

Guadagni, Alieto A. y Kaufmann, Jorge (2004), Comercio internacional y pobreza mundial REVISTA DE LA CEPAL Nro. 84. DICIEMBRE, Santiago de Chile.

Guasch, Luis y Rajapatirana, Sarta (1998), "Antidumping competition policies in Latin America and Caribbean: Total strangers or soul mates?". Policy Research Working Paper ; N°. WPS 1958. World Bank.

Harrison, Ann (1991), "The New Trade Protection. Price Effects of Antidumping and Countervailing Measures in the United States".

Hartigan, James C. y Vandenbussche, Hylke (2009), "Why does the WTO have an Antidumping Agreement?". LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Discussion Paper 253/2010. Katholieke Universiteit Leuven.

Hauser, H. y Roitinger, A. (2002), 'A Renegotiation Perspective on Transatlantic Trade Disputes', Department of Economics, University of St Gallen Discussion Paper N2002-09.

Heckscher, E. (1919), "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income", en Flam y Flanders (eds.): *Heckscher-Ohlin Trade Theory*, MIT Press, 1991.

Heckscher, E. (1943), "La época mercantilista. Historia de la organización y de las ideas económicas desde el final de la edad media hasta la sociedad liberal", FCE. Introducción.

Heyn, I. y P. Moldovan (2010); "La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación", MIEMO. Al año siguiente se publicó en P. Chena, N. Crovetto y D. Panigo (comp): *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*, Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/ Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires.

Hoekman, B. y Kostecki, M. (1995), "The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO", Oxford University Press, Oxford.

Hoekman, B. y Leidy, M.P. (1992), "Cascading Contingent Protection", *European Economic Review* 36(4): p. 883-892.

Hoekman, B., (2002), "The WTO: Functions and Basic Principles", en *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. Hoekman, B., English P. and Mattoo, A. (eds). The World Bank Washington, D.C.

Hoekman, B. y Mavroidis, Petros, (1996), "Dumping, Antidumping and Antitrust", *Journal of World Trade*, Vol. 30 N° 1, February 1996.

Hoekman, Bernard y Mavroidis, Petros (1994), "Competition, competition policy and the GATT" - *Lecturas seleccionadas sobre*

el tema comercio y competencia, Seminario de Política Comercial y Política de Competencia – INTAL, Marzo.

Horlick, Gary (1989), “The United States Antidumping System.” In John H. Jackson and Edwin A. Vermulst. Eds. *Antidumping Law and Practice: A Comparative Study*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press: p. 99-166.

Horlick, Gary, (1993) “How the GATT Became Protectionist – An Analysis of the Uruguay Round Draft Final Antidumping Code”. *Journal of World Trade*. Ginebra,. Vol. 27, Nro 5.

Horlick, Gary y Shea, E. C. (1995), “The World Trade Organization antidumping agreement”. *Journal of World Trade*, 29(1): p. 5-31.

Horn, H., Maggi, G. y Staiger, R. (2005), ‘The GATT/WTO as an Incomplete Contract and the Role of Dispute Settlement Procedures’. Mimeo.

Ikenson, Daniel J. y Lindsey, Brink (2003), “Antidumping Exposed: The Devilish Details of Unfair Trade Law”, CATO Institute.

Irwin, Douglas (1998), “Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade”, Princeton University Press: Princeton.

Irwin, Douglas (1990), “Mercantilism as strategic trade policy: the anglo – dutch rivalry for the East India Trade”, *International Finance Discussion Papers*, Nro 392, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington DC.

Irwin, Douglas (2004), “The Rise Of U.S. Antidumping Actions In Historical Perspective”, NBER Working Paper Series, Working Paper 10582, <http://www.nber.org/papers/w10582> NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH.

Jackson, John (1994), "Alternative approaches for implementing competition rules in international economic relations" - Lecturas seleccionadas sobre el tema comercio y competencia, Seminario de Política Comercial y Política de Competencia – INTAL, Septiembre

Jackson, John (1997), "The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations", MIT-Press Cambridge, Massachusetts London, U.K. 1997.

Jackson, John (2006), "Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law", Cambridge University Press, Cambridge.

Johnson, H. (1957), "Dotaciones de factores, comercio internacional y precio de los factores", en R. Villarreal (ed.), Economía Internacional, FCE, 1979.

Kahler, M. (1993), "Régimen comercial y diversidad nacional", Revista América Latina/Internacional, Vol. 1 Nro. 1, FLACSO-Miño y Dávila, Buenos Aires.

Kenen, P. (1994), "Imperfect Competition and International Trade" en The International Economy. Tercera edición, Cambridge University Press.

Keynes, J. M. (1936), Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, segunda edición en español 1992, FCE, Bs.As. Cap. 23.

Knetter, Michael y Prusa, Thomas, "Macroeconomic factors and anti-dumping filings: evidence from four countries" - NBER Working paper series, NBER, November 2000. Publicado por Journal of international Economics, October 2003, vol 61(1): p. 1-18.

Krasner, Stephen (1983), "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables" en KRASNER, Stephen

(ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, 1983: p.2.

Krueger, Anne (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64, Nro. 3, Junio.

Krueger, Anne (1995), "Trade Policies and Developing Nations", The Brookings Institution, Washington, D.C.

Krugman, Paul y Obstfeld, M. (2001), "El modelo estándar de comercio" en *Economía Internacional. Teoría y Política*, quinta edición, Addison Wesley, 2001.

Kucik, J. y Reinhardt, E. (2008), "Does Flexibility Promote Cooperation? An Application to the Global Trade Regime", *International Organization* 62(3): p. 477-505.

Kume, Honorio y Piani, Guida (2005), "Mecanismos antidumping y salvaguardias. La experiencia brasileña en el período 1998-2003", en *Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina Combatiendo el fuego con fuego*. J. Michael Finger y Julio J. Nogués, compiladores, Buenos Aires. Siglo XXI.

Kuwayama, Mikio y Cordero, Martha (2005), "Implicancias del término del Acuerdo sobre textiles y el vestuario (ATV) para América Latiría y el Caribe". Santiago de Chile: CEPAL. División de Comercio internacional e Integración. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xm|/0/23120/P23120.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/>

Lall, D. (1983), "The Poverty of Development Economics". Institute of Economic Affairs, Hobart Paperback Nro. 16.

Lavopa, F. (2009), "La Delgada Línea entre los 'Sujetos' y los 'Actores' del Derecho Internacional Público en Tiempos de Globalización. El Caso de la Alianza Transnacional de Empresarios en la Negociación del ADPIC", en Mónica Pinto (Compiladora), "Las Fuentes

del Derecho Internacional en la Era de la Globalización”, Eudeba – Editorial Universitaria de Buenos Aires, Colección Derecho, Argentina: Buenos Aires.

Lawrence, Robert Z. (1996), “Regionalism, multilateralism and deeper integration”. The Brookings Institutions, Washington DC.

Lawrence, Robert Z. (2004), “Rule making amidst growing diversity: A club of club approach to WTO Reform and new issue selection”. Paper prepared for The World Trade Forum 2004 The Single Undertaking After Cancun: Diversity and Variable Geometry in the WTO System. <http://www.hks.harvard.edu/fs/rlawrence/LawrenceClub%20ofCjubsFinal.pdf>

Lawrence, Robert Z. (2007), “International Organizations: The Challenge of Aligning Mission, Means and Legitimacy”, The World Economy Volume 31, Issue 11, pages 1455-1470, November 2008 <http://www.hks.harvard.edu/fs/rlawrence/International%20Organizations.WorldEconomy.pdf>

Lederman, D. (2005), “The Political Economy of Protection. Theory and the Chilean Experience”. Stanford, California.

Lengyel, M. (2005), “Implementación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay sobre cuestiones regulatorias. La experiencia de América Latina”. Serie BRIEF 27 LATN, 2005. <http://www.latn.org.ar/?p=842&lang=pt>

Lima-Campos, Aluísio (2005), “Nineteen proposals to curb abuse in antidumping and countervailing duty proceedings”. Journal of World Trade: p. 239-280, v. 39. n. 2, 2005.

Lindsey Brink (1999), “The U.S. Antidumping Law Rhetoric versus Reality Center for Trade Policy Studies”, CATO Institute. <http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-007.pdf>

Lloyd, Meter y Sampson, Gary, (1995), "Competition and trade policy: identifying the issues after the Uruguay round". Lecturas seleccionadas sobre el tema comercio y competencia, Seminario de Política Comercial y Política de Competencia – INTAL, Septiembre.

López, Andrés (2005), "El sistema nacional de innovación en la Argentina". Mimeo.

Makuc, Adrián (1989), "Ronda Uruguay 1986-1990: negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General Aranceles y Comercio GATT". Serie: Boletín informativo Techint, Nro 258 (mayo-agosto 1989): p. 37-68.

Makuc, Adrián (1999), "La gran ilusión de la Organización Mundial del Comercio". Boletín Informativo Techint Nro 298. Buenos Aires; abril-junio: p. 77-99.

Makuc, Adrián y Vega, C. (2006), "Un ballo in maschera, Las negociaciones en la OMC 2001-2005" en: Boletín Informativo Techint N° 319, marzo-junio, Buenos Aires.

Maneschi, A. (1992), "Ricardo's International Trade Theory: Beyond the comparative cost example". Cambridge Journal of Economics, vol. 16, Nro. 4, diciembre: p. 421-37.

Mankiw, N. Gregory y Swagel, Phil L. (2005), "Antidumping: The Third Rail of Trade Policy," Foreign Affairs, July/August, 84(4): p. 107-119

Marceau, Gabrielle, (1996), "Anti-Dumping and Anti-trust Issues in Free Trade Areas". Clarendon Press Oxford, 1996.

Martin, W. y Winters, A. (1996), "The Uruguay Round: a milestone for the developing countries", en W. Martin y A. Winters (eds.), The Uruguay Round and the developing countries, Cambridge University Press.

Mastel, Greg(1999), "The U.S Steel Industry and Antidumping Law". Challenge, -journal article-Vol. 42, No. 3 (MAY-JUNE 1999), pp. 84-94

McKinnon, R. (1996), "The rules of the Game: international money and exchange rate". MIT Press.

McKinnon, R., (2002), "The dollar standard and its crisis-prone periphery: new rules for the game". CEMLA. Mimeo.

Menéndez, José Ramón García (1996), "Neoproteccionismo, dumping social y eco-dumping". Nueva Sociedad Nro. 143 Mayo - Junio 1996: p. 124-141.

Messerlin, Patrick (1995), "Should antidumping rules be replaced by national or international competition rules?" en World Competition, Vol. 18, Nro 3, March 1995.

Messerlin, Patrick (1996), "Why the Anti-Dumping Laws Ought to be Replaced By Competition Laws", en Anti-Dumping and Competition Policy: Complementary or Supplementary?". Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Ginebra.

Milner, H.V (1999), "The political economy of international trade." Annual Review Of Political Science 2: p. 91-114.

Miranda, J. (1993), "Una nota sobre el uso de los derechos anti-dumping como instrumento de política comercial para maximizar el bienestar", SECOFI (Mexico), mimeo.

Miranda, J. (1996 a), "An Economic Analysis of Mexico's Use of Trade Remedy Laws from 1987 to 1995", en Trading Punches: Trade Remedy Law and Disputes under NAFTA, B. Leycegui, W. Robson y S. Stein (eds.), North American Committee, Itam-CD Howe-NP.

Miranda, Jorge, (1996 b), “Should antidumping laws be dumped?” - Law and Policy in International Business, Vol. 28 N° 1, Fall 1996.

Miranda, Jorge (2010) “Currency undervaluation as a violation of GATT Article XV:4”, en *The US-Sino Currency Dispute: New Insights from Economics, Politics, and Law* -pg. 115-126.; Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, United Kingdom.

Miranda, J., Torres, R. y Ruiz, M. (1988), “The Internacional Use of Antidumping.1987-1997” *Journal of World Trade*, N° 5, October 1998.

Montuschi, Luisa, (1994), “La economía internacional. Temas de estudio en la Argentina. Análisis económico del dumping y de la pertinencia de las políticas antidumping. Evaluación critica de las regulaciones en la materia”. CEI, Agosto

Moore, M. (2005 a) ‘Facts available’ dumping allegations: When will foreign firms cooperate in antidumping petitions?, *European Journal of Political Economy* 21, 185-204.

Moore, M. (2005 b) “U.S. “facts available” antidumping decisions: An empirical analysis”. Department of Economics and Elliott School of International Affairs, The George Washington University, Washington, DC 20052, USA

Moore, M. (2007), ‘Antidumping Reform in the Doha Round: A Pessimistic Appraisal’, *Pacific Economic Review*, 12, 335–379. Paper prepared for “The Economics of the Doha Round and the WTO”, University of Hong Kong December 16-17, 2005

Moore, M. y Fox, A. (2007). *Why Don't Foreign Firms Cooperate in U.S. Antidumping Investigations?: An Empirical Analysis* Department of Economics/Elliott School George Washington University, January.

Moore, M. y Zanardi, M. (2008), 'Trade Liberalization and Antidumping: Is There a Substitution Effect?', European Center for Advanced Research in Economics and Statistics Working Papers N° 2008-024.

Moore, M. y Zanardi, M. (2009), 'Does Antidumping Use Contribute to Trade Liberalization in Developing Countries?', Canadian Journal of Economics 42(2). Mimeo en 2007.

Morgan, Clarisse (1996), "Competition policy and anti-dumping: Is it the time for a reality check?" en Journal of World Trade, Vol. 30 N° 5, October 1996.

Mueller, D. (1979), "Public Choice". Cambridge University Press.

Natanson, J. (2005), Buenos muchachos: vida y obra de los economistas del establishment", Libros del Zorzal.

Niskanen, William A. (1971), "Bureacracy and Representative Government". Chicago, Aldine-Alherton.

Nogues, Julio (2003) "U.S. Contingent Protection against Honey Imports. Development Aspects and the Doha Round" The World Bank Development Research Group Trade Policy Research Working Paper N° 3088, June

O'Keefe, Thomas Andrew (2003), "La necesidad de restringir el uso de medidas Anti-dumping dentro de un Área de Libre Comercio de las Américas", Julio.

Ocampo, J.A. (1991), "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo, en Pensamiento Iberoamericano". Revista de Economía Política, Nro. 20.

OECD (2005), "Looking Beyond Tariffs: The Role of Non Tariff Barriers in the World Trade", OECD Trade Policy Studies, Paris. Executive Summary.

Olarreaga, M. y Rocha, R. (2000), “La nueva agenda del comercio en la OMC”. Instituto del Banco Mundial-Centro Editorial Universidad del Rosario, Colombia.

Olson, M. (1990), “Unified view of economics and social sciences”. En Alt, J, y Shepsle, K. (eds.). *Perspectivas on Positive Political Economy*. Cambridge University Press.

OMC (1995), “Regionalism and the World Trading System” Ginebra.

OMC (2001), “El comercio hacia el futuro”. 22 edición. Ginebra, (web OMC)1 - 25 edición, revisada.

OMC (2006), “Informe sobre el comercio mundial 2006. Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC2. Ginebra.

OMC (2007a), “Entender la OMC”. OMC/IMRD, Ginebra, febrero. 3ra Edición. 116 pg. http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf

OMC (2007 b), “Trade Remedy Provisions In Regional Trade Agreements”, Staff Working Paper ERSD-2007-03 September, Economic Research and Statistics Division.

OMC (2007 c), “WORLD TRADE REPORT Six decades of multi-lateral trade cooperation: What have we learnt? II. B The economics and political economy of international trade cooperation”. Ginebra

OMC (2009), “Informe sobre el comercio mundial 2009. Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC. Compromisos de política comercial y medidas de contingencia”. Ginebra.

Ostry, Sylvia (2002), “El Proceso de Formulación de la Política Comercial. Nivel Uno de un Juego en dos Niveles: Estudios de Países en el Hemisferio Occidental. Introducción”, INTAL-ITD-STA, Documento de Divulgación 13, BID, marzo.

Oszlak, O. (1987), "Modernización del Estado en América Latina: Diagnóstico y perspectivas", Mimeo.

Palmeter, D. (1996): "A Commentary on the Anti-Dumping Code", *Journal of World Trade*, Nro 4.

Palmeter, David y Mavroidis, Petros C., (2004) "Dispute Settlement in the World Trade Organization: Practice and Procedure", Cambridge University Press, Cambridge.

Pierce, Richard (1999), "Antidumping law as means of facilitating cartelization", George Washington University Law School.

Pomfret, Richard. (1991), "Discriminatory Trade Policies and Regionalism" en *Lecture notes on International Trade Theory and Policy*, Cap.15, 179-206, Basil Blackwell.

Prebisch, R. (1986), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Desarrollo Económico*, vol. 26, Nro 103.

Prusa, T. (1991), "On the Spread and Impact of Anti-Dumping", *Canadian Journal of Economics* 34(3): 591-611 publicado en 1997.

Prusa, T. (1992), "Why Are So Many Antidumping Petitions Withdrawn?", *Journal of International Economics* 33(1): 1-20.

Prusa, T. y Kolev, D. (2002), "Dumping and double crossing: the (in) effectiveness of cost-based Trade Policy under incomplete information" *International Economic Review*. N 43 N 3, August 2002.

Prusa, T. y Skeath, S. (2002), "The Economic and Strategic Motives for Antidumping Filings", *Weltwirtschaftliches Archiv* (Review of World Economics) 138(3): p. 389-413.

Rasmusen, E. (2001), "Explaining Incomplete Contracts as the Result of Contract-Reading Costs", *Journal of Economic Analysis and Policy* 1(1): p. 1-30.

Reinert, E. (1996), "The role of technology in the creation of rich and poor nations: underdevelopment in a Schumpeterian system", in Aldcroft and Catterall (eds.), *Rich nations-poor nations*, Elgar, UK.

Reyes, Luz E. y González, Jorge (2004), "Antidumping y Salvaguardias en la economía política de la liberalización. El caso de México." en *Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina Combatiendo el fuego con fuego*. Michael Finger y Julio Nogués, compiladores, Buenos Aires. Siglo XXI 2005.

Rodríguez Barzola, William (2002), "Efectos del dumping en la comunidad andina", Biblioteca Digital Andina. <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/BO-INT-0004.pdf>.

Rodrik, Dani (1995), "Los Países en Desarrollo después de la Rueda Uruguay", *AMERICA LATINA/Internacional*, vol. 2, Nro. 1 otoño/invierno.

Rodrik, Dani (1999), "Five simple principles for World Trade", mimeo. http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/research/d.rodrik_american.prospect_five.simple.principles.for.world.trade.pdf

Rodrik, Dani (2001), "The global governance of trade as if development really mattered", John F. Kennedy School of School of Government. Paper prepared for de UNDP.

Rodrik, Dani (2005), "Políticas de diversificación económica", *Revista de la CEPAL*, Nro 87, diciembre, Santiago de Chile.

Rodrik, Dani (2007), "How to save globalization from its cheerleaders" *The Journal of International Trade and Diplomacy* 1 (2), Fall:

1-33. http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Rodrick_HowToSave.pdf

Samuelson, P. (1948), “International trade and the equalization of factor prices”, *Economic Journal*, 58. Versión en español: “Algo más sobre la igualación internacional del precio de los factores”, en R. Caves y H. Johnson, *Ensayos de Economía Internacional*, Amorrortu, Buenos Aires, 1971.

Sapir, André (2006), “Some Ideas for Reforming the Community Anti-Dumping Instrument”, CEPR – BRUGUEL. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/august/tradoc_129815.pdf

Schorr, Martín (2004), “Industria y nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea”, Edhasa, Buenos Aires.

Shaikh, A (2003), “La globalización y el mito del libre comercio”, Artículo para la Conferencia sobre La globalización y los mitos del libre comercio, New School University, Nueva York. <http://www.disidencias.net/fep/textos/Actualidad8.pdf>

Simón, H. (1991), “Organizations and Markets” *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5, N. 2.

Sirlin, Pablo (2001), “Política industrial en la Argentina de los noventa”. Tesis de Doctorado en Economía en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Fecha de defensa: Abril de 2001.

Stevenson, Cliff (2007 a), “Global Trade Protection Report 2007”, en www.antidumpingpublishing.com

Stevenson, Cliff (2007 b), “A basic guide to using anti-dumping experts”, en www.antidumpingpublishing.com

Stiglitz, J. E. (1997), “Dumping on Free Trade: The US Import Trade Laws,” *Southern Economic Journal*, 64.

Stiglitz, J. E. (2006), “¿Cómo hacer para que la Globalización funcione?” Editorial Taurus. Buenos Aires.

Stolper, W. y Samuelson, P. (1941), “Protection and Real Wages”, *Review of Economic Studies*, 9, pgs. 58-73.

Tavares de Araujo, José (2001 a) ”Toward a common competition policy in MERCOSUR”. Mimeo, BID, Abril.

Tavares de Araujo, José (2001 b), “Legal and economic interfaces between antidumping and competition policy” - (Serie - Comercio internacional), Naciones Unidas – CEPAL, Diciembre.

Theuringer, Martin y Weib, Pia (2001), “Do Anti-Dumping Rules Facilitate the Abuse of Market Dominance?”. IWP, Discussion Paper 2001/3, March.

Torrent, R. (2003), “The evolution of the multilateral trading system: historical and analytical background”, Korean Development Institute, Universidad de Barcelona, mimeo.

Tórtora, Manuela (2000), “Política de Defensa Comercial: Temas para la negociación futura”. En Latin American Trade Network UNCTAD LATN, Serie Brief Nro 12 (octubre). <http://www.latn.org.ar/?p=704&lang=pt>

Tussie, Diana (1988), “Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial: Un desafío al GATT” – Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea – México.

Tussie, Diana (1996), “Políticas comerciales y compromisos en la Organización Mundial de Comercio”, Documento CEPAL, LC/R.1672, Santiago, julio.

Tussie, Diana y Lengyel, M. (2002), “Países en vías de Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio: participación versus influencia” en Claudio Maggi y Dirk Messner (eds.). *Gobernanza Global. Una mirada desde América Latina*. Fundación Desarrollo y Paz. Nueva Sociedad.

Tussie, Diana y Stancanelli, Nestor. (2006), “La Ronda Doha después de Hong Kong”. *Revista Comercio Exterior e Integración* Nro 5.

UNCTAD (1999), “Preparación de las futuras Negociaciones Comerciales Multilaterales: Asuntos e investigaciones necesarias desde una perspectiva del desarrollo”. UNCTAD/ITCD/TSB/6. Formulado a partir de Reunión en Ginebra, 1998.

Uzquiza, Laura (2009), “Crisis y estancamiento negociador: cuando el todo es más que la suma de las partes”. *Latin American Trade Network*, Working Paper # 107 Julio.

Vandenbussche, H. y Zanardi, M. (2008), “What Explains the Proliferation of Antidumping Laws?”, *Economic Policy* 23(53): p. 95-138, January. Printed in Great Britain CEPR, CES, MSH.

Vandenbussche, H. y Zanardi, M. (2010), “The chilling trade effects of antidumping proliferation”. *European Economic Review*, doi:10.1016/j.eurocorev.2010.01.003.

Vermulst, E. (1999), “Positive Agenda for AD/ CVD”, Summary of presentation. Workshop on Development of Positive Agenda. UNCTAD Seoul 8-10 june. en: *A positive agenda for developing countries: issues for future trade negotiations*. UNCTAD, Geneva, 2000. http://www.unctad.org/en/docs/itcdtsb10_en.pdf.

Vermulst, E. y Waer, P. (1991), “The Calculation of Injury Margins in EC Antidumping Proceedings”, *Journal of World Trade*, diciembre.

Viner, Jacob (1923), “Dumping: A problem in international trade” Chicago: University of Chicago Press. A. M. Kelley, Reprints of Economic Classics, New York, 1966.<http://www.jstor.org/pss/1807194>.

Westphal, L. (1992), “La política industrial en una economía impulsada por las exportaciones: lecciones de la experiencia de Corea del Sur”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Nro. 21, pp. 235-257.

Zanardi, Mauricio (2002), “Anti-dumping: what are the numbers to discuss at Doha?”, Tilburg University. Publicado en 2004, *World Economy* 27(3): 403-433.

Zanardi, Mauricio (2004), “Anti-Dumping law as a Collusive Device”. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'Economie* 37(1): p. 95-122. Mimeo, Boston College, Noviembre 2000.

Zanardi, Mauricio (2005), “Antidumping: a problem in International Trade” Tilburg University, Discussion Paper No. 2005-85 June. Publicado en: *European Journal of Political Economy* Volume 22, Issue 3, September 2006, Pages 591-617.

Esta publicación, es la tesis del doctorado en economía, realizada por Ramiro L. BERTONI, docente del Área Estructura Económica de la Carrera de Licenciatura en Economía de la UNM, con el nombre de "Fallas en el diseño del instrumento antidumping a partir de los costos de información y los incentivos en los agentes. Riesgos y alternativas para los Países en Desarrollo" y dirigida por el Dr. Pablo SIRLIN en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y que fuera defendida exitosamente en 2012.

La obra recorre las discusiones sobre el comercio internacional y el desarrollo, y el problema del espacio de maniobra de los países, ante la presencia de las instituciones internacionales que lo moldean, como así también, el contexto de los procesos de integración regional que atraviesan. Se trata de un abordaje intenso y minucioso que parte de una revisión sintética de las principales ideas acerca del comercio internacional y los dilemas que enfrentan los países, para adentrarse en la institucionalización de posguerra a partir del GATT, para llegar a la caracterización del antidumping, los derechos compensatorios y las salvaguardias.

Tras una aproximación teórica, el autor aborda el uso real del antidumping, focalizándose en dos aspectos: la tensión entre los gobernantes y las burocracias, y los problemas que se derivan de la falta de información o del sesgo de la misma, con el consiguiente problema del costo y acceso a la misma. A partir de la matriz delineada, el autor se centra en el análisis de casos, a fin de evaluar si los países en desarrollo, efectivamente, tienden a ser los más afectados por el antidumping, utilizando indicadores relativos de comercio, sus tasas de sanción y su empeoramiento en el acceso a los mercados.

Por último, el autor aporta elementos interesantes, dada la escasa cantidad de estudios en la materia, sobre la base de una importante revisión de fuentes primarias y de documentos que dan cuenta de su principal contribución en el estudio de la cuestión, al plantear diferentes alternativas para la modificación del antidumping, en función de su hipótesis básica y corroboración empírica. Sin duda, este minucioso trabajo abre singulares interrogantes que invitan a nuevas indagaciones y debates teóricos, especialmente a la luz de lo acontecido en el pasado reciente con el antidumping, los derechos compensatorios y las salvaguardias, particularmente en Argentina.

