C Economía, disciplinas y prácticas

En la sección B se han examinado los motivos que explican la existencia de políticas comerciales contingentes en un acuerdo comercial; en la presente sección se analizan con mayor detalle algunas de las características fundamentales de los diferentes tipos de medidas. Ello supone un análisis tanto económico como jurídico. En lo que respecta a las salvaguardias, medidas antidumping y derechos compensatorios ("antisubvenciones") así como las demás medidas que pueden utilizarse como medidas contingentes, en cada subsección se destacan los aspectos económicos específicos que son relevantes para una valoración cabal de las posibles consecuencias económicas de una medida determinada. Se examinan algunas de las principales disciplinas de la OMC que se aplican a cada tipo de medida, junto con su interpretación en el proceso de solución de diferencias.

Las subsecciones en que se examinan los elementos jurídicos de las salvaguardias y los derechos antidumping y compensatorios están organizadas de forma semejante con el fin de facilitar la comparación entre esas medidas. La estructura consta de un análisis de los siguientes elementos: i) el correspondiente mecanismo de "activación" de las medidas contingentes (aumento de las importaciones, dumping, subvenciones)[1]; ii) la definición/participación de la "rama de producción nacional"; iii) la existencia de daño (grave o importante) a la rama de producción nacional[2]; iv) la causa del daño; y v) diversas condiciones que deben respetarse en la aplicación de las medidas respectivas, como los plazos. Cuando corresponde, se hace referencia selectiva a las prácticas nacionales así como a las observaciones, en particular las formuladas por economistas, acerca de la aplicación de estas disciplinas y su compatibilidad con la justificación económica de las medidas contingentes. La sección concluye con algunas observaciones acerca de los factores reguladores, tanto nacionales como internacionales, que pueden influir en la preferencia de un determinado gobierno por una política comercial contingente con respecto a otra en una determinada situación.

1. SALVAGUARDIAS

En secciones anteriores del presente Informe, el término "salvaguardias" se ha utilizado con frecuencia en sentido genérico para denotar la existencia de flexibilidad en un acuerdo comercial con el fin de emplear temporalmente medidas comerciales en respuesta a un aumento de la competencia de las importaciones. A modo de breve examen de este debate, en la subsección a) se insistirá en el hecho de que la disciplina y limitación en forma creíble del uso de las salvaguardias en el contexto de un acuerdo comercial es una condición clave para que los gobiernos eviten el riesgo moral[3] y puedan alcanzar los objetivos deseados. Esta premisa sirve de eslabón lógico con la subsección b), en la que se presentan las principales disposiciones contenidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y su interpretación a través de la jurisprudencia de la OMC. Se describirá también hasta qué punto la lógica económica que explica cómo y cuándo se deben aplicar las salvaguardias se refleja en estas disciplinas, y los problemas que han encontrado a veces los economistas a la hora de explicar la aplicación de determinados requisitos jurídicos.

(a) Argumentos económicos para disciplinar el uso de las salvaguardias

En la sección B.1 se ha puesto de manifiesto que los países necesitan flexibilidad para eludir temporalmente sus obligaciones en el marco de un acuerdo comercial internacional a fin de estar en condiciones de asumir un mayor nivel de compromisos de liberalización. Cuando se concierta un acuerdo comercial, los países no pueden prever todos los acontecimientos futuros que pueden dar lugar a una intensificación de la presión competitiva provocada por las importaciones del exterior. Esto puede hacer que las medidas contingentes resulten deseables para determinadas ramas de producción, sea como forma de seguro frente a la pérdida de ingreso, para facilitar el ajuste de la rama de producción a la competencia o por razones políticas.

En la sección B.2 se han explicado los diferentes tipos de circunstancias en que los gobiernos pueden sentir el deseo de recurrir a dichas flexibilidades. Se recordaba que, desde el punto de vista económico, la intervención gubernamental puede contribuir a mejorar el bienestar nacional en presencia de disfunciones del mercado. Por ejemplo, si las importaciones aumentan y la producción nacional de un determinado sector disminuye y, al mismo tiempo, los mercados de trabajo no se adaptan, es posible que los trabajadores pierdan el empleo.

En condiciones ideales, el problema se aborda en la raíz, es decir, en este caso a través de políticas relativas al mercado de trabajo, ya que el problema no radica en el comercio. No obstante, según la teoría de la "segunda opción mejor", una medida gubernamental en un mercado determinado, que se consideraría como una distorsión no deseada de los incentivos en un contexto de funcionamiento perfecto del mercado, puede de hecho contrarrestar el efecto de una disfunción del mercado en otro lugar. Si, en el caso de las rigideces del mercado de trabajo, por alguna razón resulta inviable la primera opción, por ejemplo, la reducción de los costos de búsqueda de empleo, un arancel puede actuar como "segunda opción mejor", que reduciría los costos del ajuste asociado con la transferencia de los trabajadores desde una rama de producción en declive a un sector exportador en expansión y, por lo tanto, mejoraría la situación al menos en cierta medida mesure (Krugman y Obstfeld, 2006).

En la sección B.2, se ha visto cómo los gobiernos, más que buscar el máximo bienestar nacional posible, pueden ceder a las exigencias de protección comercial de grupos de presión bien organizados para conseguir apoyo político o utilizar las medidas comerciales para redistribuir o estabilizar los ingresos en la búsqueda de objetivos sociales más amplios.[4] Teniendo en cuenta estas consideraciones de economía política, el mayor desafío que se presenta a la hora de utilizar la protección comercial temporal es cómo evitar el riesgo moral. 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).

La característica distintiva de las salvaguardias en el contexto de un acuerdo comercial, a diferencia de cualquier medida proteccionista adoptada teniendo en cuenta el argumento de la segunda opción mejor, se convierte luego en la amenaza creíble de su eliminación después de un período de tiempo determinado. Algunos estudios recientes han examinado en concreto hasta qué punto el carácter temporal de las medidas de salvaguardia (por temor a posibles medidas de retorsión)[5] permite a los gobiernos alcanzar los objetivos perseguidos. Se supone que la competencia del exterior aumenta de forma inesperada y que se utilizan salvaguardias temporales con el fin de ofrecer a la industria nacional que compite con las importaciones la oportunidad de recuperarse tecnológicamente o permitir una salida ordenada del mercado si una contracción rápida del sector puede asociarse con pérdidas de bienestar a largo plazo.

Crowley (2006) y Miyagiwa y Ohno (1999) examinan una crisis de productividad exterior, es decir, una situación en que la rama de producción nacional retrocede (imprevistamente) con respecto a su competidor exterior en lo que respecta a la tecnología. En tal situación, el gobierno puede adoptar medidas comerciales, como aranceles, para estimular un nivel superior de inversión (socialmente óptimo).[6] El arancel tiene el efecto de aumentar los costos efectivos para la rama de producción exterior y, al mismo tiempo, permite a las empresas nacionales aumentar los beneficios resultantes de la innovación.[7] Los autores insisten en que, para alcanzar su objetivo, las salvaguardias deben tener una rigurosa limitación temporal, ya que los beneficios de la protección desaparecen una vez que ha tenido lugar la innovación.

Es fundamental que los gobiernos puedan comprometerse en forma creíble con un plazo específico, después del cual se eliminará la protección. Si la rama de producción piensa que existe la posibilidad de que se renueven las medidas de salvaguardia si no opta por la innovación, tiene un incentivo para aplazar ésta. Como se examina en la sección B.1, la amenaza de retorsión en virtud de un acuerdo comercial puede representar un dispositivo creíble de compromiso de que las medidas de salvaguardia no se prolongarán más allá de la fecha autorizada. Por la misma razón, la rama de producción en cuestión necesita la garantía de que el éxito temprano en sus actividades de investigación y desarrollo no dará lugar a una retirada prematura de la protección. De lo contrario, la expectativa de disminución de los beneficios podría propiciar una reducción de las inversiones. Así pues, parece que es igualmente importante una determinación clara de los derechos gubernamentales en un acuerdo

comercial a usar la protección temporal, ya que los países no deben sufrir presión por parte de los interlocutores comerciales para que eliminen la protección antes de lo inicialmente previsto.

Como se ha observado antes, varios estudios han señalado la posibilidad de utilizar medidas proteccionistas con el fin de frenar el declive de la rama de producción, hasta su desaparición (Hillman, 1982; Brainard y Verdier, 1997; Magee, 2002). Dichos estudios tratan de explicar los procesos de economía política que llevan a los gobiernos a proteger de las importaciones a las industrias en declive.[8] No obstante, algunas obras recientes han llegado más lejos, y han insistido en que si los costos de una reducción rápida de la producción son elevados, la desaceleración del declive de una industria mediante las salvaguardias temporales puede mejorar el bienestar global de un país en su conjunto. Naturalmente, la prolongación del ocaso de una industria conlleva también costos de bienestar, ya que frena la reasignación de recursos hacia sectores más productivos.

Davidson y Matusz (2004) suponen la existencia de "congestión" en el mercado de trabajo; en otras palabras, que resulta más difícil encontrar empleo cuando el mercado está "abarrotado". Un arancel de salvaguardia temporal puede ser beneficioso, ya que reduciría el número de personas desempleadas en un momento dado y las mantendría ocupadas en el sector que compite con las importaciones. De esa manera se reduce la congestión y aumentan las posibilidades de que quienes buscan empleo encuentren una nueva ocupación en sectores en expansión. Como los trabajadores de más edad tienen menos tiempo para encontrar nuevo empleo, este planteamiento puede explicar en concreto por qué los gobiernos preocupados por el bienestar de este segmento de la población pueden tener incentivos adicionales para ofrecer una protección comercial temporal.

Otra observación importante de Davidson y Matusz es que la protección temporal puede dar lugar a beneficios permanentes con respecto a una situación en que el gobierno decide no intervenir. Se trataría de una profecía que se hace realidad: los trabajadores, al observar un aumento de la competencia de las importaciones, prevén un aumento del número de quienes buscan empleo y, al mismo tiempo, prevén que la tasa de adquisición de empleo en los sectores (de exportación) en expansión disminuirá debido a la congestión. Cuando un número de trabajadores superior al "normal" busca un nuevo empleo en otros sectores, es probable que así ocurra.

Al ofrecer alivio temporal frente a las importaciones, el gobierno quizá pudiera manipular las expectativas con el fin de evitar que la economía sufra una reducción de bienestar. Las pérdidas a corto plazo asociadas con una distorsión comercial temporal se ven por tanto compensadas con creces por las ganancias a largo plazo resultantes del mantenimiento de tasas superiores de adquisición de empleo y de producción. Como el objetivo de la protección es mejorar la eficiencia del proceso de ajuste controlando el ritmo con que los trabajadores cambian de sector, y no frenar o impedir el cambio estructural necesario, la "temporalidad" de las medidas comerciales durante el período de transición es también en este caso fundamental para alcanzar este objetivo.

Además de la existencia de un aumento de las importaciones y del compromiso de reducir gradualmente las medidas de salvaguardia después de un determinado período de tiempo, las normas de la OMC imponen una serie de condiciones adicionales. En particular, debe demostrarse que la rama de producción nacional en cuestión está en dificultades ("daño grave") y la contribución de las importaciones a dicho daño debe separarse de otros factores. Asimismo, los Miembros de la OMC tampoco tienen total libertad en cuanto a la forma en que pueden aplicar dichas medidas; por ejemplo, las medidas de salvaguardia normalmente deben aplicarse contra las importaciones de todas las procedencias.

El alcance de las condiciones impuestas por las normas de la OMC debe entenderse en el contexto de un acuerdo multilateral, en que debe lograrse un equilibrio entre la flexibilidad del Miembro y el interés de los interlocutores comerciales por reducir las consecuencias adversas. Mientras que en la sección B.2 se ha descrito una gran variedad de situaciones en que los gobiernos quizá deseen recurrir a recursos comerciales, con inclusión de las salvaguardias, como segunda opción mejor, es probable que un acuerdo comercial multilateral contenga disposiciones que traten de garantizar que en esa decisión se tengan en cuenta los intereses de otros países. Los gobiernos no deberían poder descartar políticas alternativas y contar con que adoptarán medidas de salvaguardias a expensas de los exportadores extranjeros en respuesta a toda crisis económica imprevista que pudiera producirse en una economía liberalizada. En la subsección siguiente se examinan las principales disposiciones de la OMC que regulan el uso de las salvaguardias.

(b) Disciplinas y prácticas de la OMC en materia de salvaguardias

La cuestión de las salvaguardias tiene una larga tradición en el GATT/OMC, que ha comenzado con la inclusión del artículo XIX en el GATT de 1947 y culminado con la elaboración del Acuerdo de la OMC sobre Salvaguardias como parte de la Ronda Uruguay. Entretanto, la cuestión ha sido objeto de acuerdos plurilaterales y de varias renegociaciones.[9] La presente sección se centra en la aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias al comercio de mercancías, que parece lo más adecuado para examinar cuestiones relacionadas con el uso de salvaguardias en los acuerdos comerciales en términos más generales. En el recuadro 4 se examinan las salvaguardias especiales existentes en el ámbito de la agricultura, así como un mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo que se está negociando actualmente. Las medidas de salvaguardia se caracterizan por la existencia de mecanismos de activación basados en el precio y el volumen que permiten automáticamente la aplicación de medidas de salvaguardia cuando se traspasan determinados umbrales. En el recuadro 5 se resumen los debates sobre si está justificada la creación de un mecanismo de salvaguardia en la esfera de los servicios. También debe tenerse en cuenta que el Protocolo de Adhesión de China contiene disposiciones de salvaguardia específicas, algunas de las cuales han expirado recientemente.[10]

Recuadro 4
Salvaguardias "automáticas" en la agricultura

Salvaguardia especial

El Acuerdo sobre la Agricultura consagra el derecho de determinados Miembros de la OMC a adoptar medidas de emergencia especiales ("salvaguardias especiales") para crear temporalmente a favor de los agricultores un mecanismo que amortigüe el impacto económico de la caída de los precios o el aumento brusco de las importaciones. No obstante, los Miembros habilitados para utilizar la salvaguardia especial para la agricultura (SGE) y los productos para los cuales dicha salvaguardia puede invocarse son limitados. El derecho a recurrir a la SGE se otorgó a los Miembros de la OMC que al finalizar la Ronda Uruguay convirtieron las restricciones no arancelarias en aranceles, proceso que recibe el nombre de arancelización. Los productos que pueden ser objeto de la SGE son aquellos para los que se establecieron aranceles mediante el proceso de arancelización; sin embargo, las importaciones dentro de contingentes arancelarios no pueden ser objeto de la SGE. Treinta y ocho Miembros mantuvieron el derecho a utilizarla en sus Listas de compromisos, pero en la práctica la SGE se ha utilizado en relativamente pocos casos.

La SGE descrita en el Acuerdo sobre la Agricultura puede ser activada por una caída de los precios o por un aumento de las importaciones. Cuando los precios de importación o los volúmenes de importación de determinados productos traspasan determinados umbrales, el gobierno puede aplicar un derecho de carácter correctivo. Los cálculos para la activación de esos dos tipos de mecanismos de SGE difieren, como también difieren el cálculo y la aplicación de las medidas correctivas. Los Miembros no tienen derecho a aplicar al mismo tiempo los dos tipos de salvaguardia al mismo producto.

La SGE basada en el precio incluye un mecanismo de activación que se calcula a partir de un período básico fijado. Pueden adoptarse medidas cuando el precio de importación de una expedición cae por debajo de ese precio de referencia especificado. La cuantía del derecho adicional que puede aplicarse se determina en función de la diferencia entre el precio de activación y el precio de importación costo, seguro y flete (c.i.f.) de la expedición. Mayores diferencias de precios permiten a los Miembros aplicar derechos correctivos más elevados. Esas medidas correctivas se aplican expedición por expedición.

En contraste con la SGE basada en el precio, que se impone sobre un número claramente definido de expediciones, la SGE basada en el volumen puede mantenerse a lo largo de un período y puede en consecuencia invocarse con respecto a múltiples expediciones. Una vez traspasado el volumen de activación, las medidas correctivas de salvaguardia pueden aplicarse al producto en cuestión hasta el fin de ese año. Dichas medidas no deben ser superiores a un tercio del arancel corriente aplicado al producto de que se trate.

Al igual que en otros ámbitos de la OMC, la transparencia desempeña aquí un papel

importante. Los Miembros están obligados a notificar las medidas específicas que han adoptado en relación con la SGE, incluida una notificación de los precios de referencia utilizados para calcular el precio de activación. Por último, los Miembros están obligados a presentar una vez al año un resumen de las medidas de salvaguardia adoptadas.

Mecanismo de salvaguardia especial (MSE)

En la actual Ronda de Doha de negociaciones comerciales sobre la agricultura, los Miembros de la OMC están negociando otro tipo de salvaguardia a la que podrían recurrir los países en desarrollo, denominado mecanismo de salvaguardia especial (MSE). Los proponentes del MSE han puesto de relieve la necesidad de que los agricultores de bajos ingresos dispongan de una red de seguridad que los proteja de los efectos económicos derivados de cambios rápidos en las importaciones agrícolas. Al mismo tiempo, hay otros que aducen que es preciso imponer límites al MSE para evitar un uso proteccionista de ese tipo de mecanismo. La tensión entre quienes desean que se establezca un mecanismo que se active fácilmente y los Miembros que tratan de establecer un mecanismo más restringido contribuyó a la ruptura de las negociaciones en la OMC en 2008.

En el proyecto de modalidades que figura en el documento TN/AG/W/4/Rev.4, el MSE, como la anterior SGE, también puede ser activado por un aumento brusco de las importaciones o por una caída de los precios. El MSE basado en el volumen incluye como base para la activación un promedio móvil de las importaciones en el período trienal precedente. Sobre la base de ese promedio móvil se define un mecanismo de activación a tres niveles. Las medidas correctivas asociadas a cada nivel son derechos adicionales que aumentan a medida que aumenta el precio de activación.

La MSE basada en el precio incluye un precio de activación que se define como el 85 por ciento del precio mensual medio para fuente NMF en los tres años anteriores al año de importación más recientes sobre los que se disponga de datos. Al igual que la salvaguardia especial, el mecanismo de salvaguardia especial se activaría expedición por expedición. Cuando el precio de importación c.i.f de la expedición cayera por debajo del nivel de activación se aplicaría una medida comercial correctiva adicional a esa expedición.

Los proponentes de una MSE más limitada han aducido que se necesita un mecanismo de control para identificar los casos en los que el aumento del volumen de las importaciones no se ha producido simultáneamente con la disminución del precio de los productos pertinentes. Dado que lo que determina el efecto económico resultante para las familias rurales es el impacto sobre el precio, un aumento brusco de las importaciones sin una disminución correspondiente de los precios no significa necesariamente que las importaciones estén amenazando la subsistencia de las familias rurales. La eliminación de los casos en los que los precios no están disminuyendo de los elementos admisibles para la aplicación de la MSE basada en el volumen somete a disciplinas los posibles motivos proteccionistas.

En la propuesta más reciente sobre la MSE basada en el volumen se prevé el establecimiento de una disposición de control que impediría aplicar medidas comerciales correctivas cuanto los precios en el mercado interior no estuvieran disminuyendo. La actual formulación de la MSE basada en el precio incluye un tipo de control similar en virtud del cual los países en desarrollo Miembros normalmente no deberían invocar la MSE basada en el precio si el volumen de las importaciones del producto pertinente estuviera "disminuyendo de manera manifiesta".

Recuadro 5
¿Se necesita una salvaguardia en la esfera de los servicios?

Los trabajos sobre la necesidad y el posible alcance de salvaguardias de emergencia en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) no han avanzado mucho tras más de 10 años de negociaciones. A primera vista, los argumentos en pro de un mecanismo de salvaguardia parecen similares a los aplicables en el caso de las mercancías. Cabría aducir que, si bien las limitaciones del trato nacional (es decir, la concesión de un trato no menos favorable para los suministros y los proveedores extranjeros en el mercado nacional) y del acceso a los mercados pueden consignarse en las Listas de compromisos del AGCS, y el acceso condicionarse a la

situación económica de un sector ("prueba de las necesidades económicas"), podría resultar difícil para los Miembros de la OMC prever todas las posibles situaciones de "emergencia" que podrían surgir en el futuro y matizar en consecuencia sus compromisos. Cabría esperar entonces que la existencia de un mecanismo de salvaguardia induciría en primer lugar a asumir mayores niveles de compromisos. Sin embargo, el equilibrio entre las ventajas que se esperan de la liberalización y las pérdidas de previsibilidad (relacionadas con las salvaguardias) parece más precario que en la esfera de las mercancías, dadas las diferencias estructurales básicas entre el AGCS y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Entre esas diferencias cabe citar la extensión de la cobertura del comercio de productos "convencional", de carácter transfronterizo, al trato de tanto los productos (servicios) como los proveedores en los cuatro modos de suministro (modo 1: comercio transfronterizo, es decir, servicios prestados de un país a otro; modo 2: consumo en el extranjero, es decir, consumidores o empresas que utilizan un servicio en otro país; modo 3: presencia comercial, es decir, una empresa extranjera que se establece en otro país; y modo 4: presencia de personas físicas, es decir, personas que viajan desde su país para prestar servicios en otro).

Abundan los interrogantes. ¿Cómo puede la noción de las salvaguardias aplicarse al movimiento de los consumidores, en el modo 2, y a las corrientes de inversión y mano de obra, en los modos 3 y 4? Por ejemplo, en el caso del modo 3, ¿quién estaría protegido, y de quién? ¿Todos los proveedores de servicios establecidos en el país, con independencia de su nacionalidad, estarían protegidos frente a todos los nuevos proveedores? ¿O sólo estarían protegidos frente a nuevos proveedores extranjeros los proveedores de propiedad nacional? En este último caso, ¿qué trato se otorgaría a las empresas extranjeras establecidas? Hasta ahora los debates entre los Miembros de la OMC se han centrado en una hipótesis según la cual podrían invocarse salvaguardias para proteger a los proveedores de propiedad nacional frente a nuevos proveedores extranjeros, mientras que se impediría a los extranjeros establecidos toda ulterior expansión durante el período pertinente.

Sin embargo, esa hipótesis no está exenta de problemas. En primer lugar, es difícil entender por qué los extranjeros que fueran causantes del daño habrían de tener derecho a proseguir sus actividades y a estar protegidos de posteriores competidores (extranjeros). En segundo lugar, incluso una congelación de las operaciones corrientes de las empresas con inversiones extranjeras podría ser irreconciliable con las obligaciones de trato nacional que normalmente se asumen en virtud de los tratados bilaterales sobre inversiones. Hay actualmente más de 1.900 tratados bilaterales sobre inversiones en vigor, que afectan a prácticamente todos los Miembros de la OMC. La gran mayoría de esos tratados garantizan el trato nacional, y unos 40 tratados se aplican incluso a las inversiones de tipo totalmente nuevo y/o a las adquisiciones (Adlung y Molinuevo, 2008). Dado que sólo unos pocos Miembros de la OMC han solicitado exenciones del trato de la nación más favorecida (NMF) en el marco del AGCS para sus tratados bilaterales sobre inversiones, en la mayoría de los casos esas garantías tienen que hacerse extensivas a todos los Miembros.

El argumento en pro de las salvaguardias en el marco del modo 1 (comercio transfronterizo) y el modo 2 (consumo en el extranjero) tampoco es más fácil, por distintas razones. Las subvenciones a los productores que fortalecen la posición competitiva de una rama de producción nacional a expensas de las importaciones transfronterizas o el consumo en el extranjero no están sujetas a disciplinas en el marco del AGCS. Las directrices que regulan la consignación en listas de los compromisos (documento S/L/92 de la OMC) eximen expresamente a los Miembros de la OMC de la obligación de extender sus subvenciones a la producción a proveedores establecidos en otras jurisdicciones. De ese modo, contrariamente a lo dispuesto en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, las "subvenciones de sustitución de importaciones" no son recurribles en el comercio de servicios. Por tanto, ¿qué razones habría para adoptar una medida de salvaguardia si la flexibilidad existente permite alcanzar objetivos similares (Adlung, 2007)?

Por último, dado el carácter restrictivo de prácticamente todos los compromisos relacionados con el modo 4 (presencia de personas físicas), la aplicación de salvaguardias en ese

modo nunca se ha examinado en detalle. Puede seguir siendo una cuestión meramente teórica. La actual Ronda de Doha no permite prever ningún cambio espectacular que podría aumentar la probabilidad de una hipótesis de salvaguardias dentro de ese modo. Parece entonces que sigue siendo necesaria una idea más clara del posible papel de una "válvula se seguridad" adicional en la esfera de los servicios, y de las lagunas que tendría por objeto colmar.

En la sección siguiente se explican las principales prescripciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias en relación con el aumento de las importaciones como consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias, el daño grave a la rama de producción nacional y el nexo causal que debe establecerse entre uno y otro. También se examinan algunas de las condiciones a las que está supeditada la aplicación efectiva de las salvaguardias. Cuando procede, se examinan las observaciones de comentaristas externos sobre la idoneidad y las deficiencias de las disciplinas de la OMC en materia de salvaguardias. A efectos ilustrativos, también se hacen algunas referencias a las prácticas nacionales de los Miembros de la OMC y a la jurisprudencia de la Organización.

i) Importaciones

Evolución imprevista de las circunstancias

Como se indica en la sección B.1, desde una perspectiva económica, uno de los principales argumentos en pro de la inclusión de salvaguardias en un acuerdo comercial es la incertidumbre sobre posibles eventos que podrían obligar a un gobierno a "eludir" temporalmente sus obligaciones.[11] La prescripción establecida en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de que sólo pueden adoptarse medidas de salvaguardia en respuesta a un aumento brusco de las importaciones como consecuencia de "la evolución imprevista de las circunstancias" parece obedecer a esa idea.

Aunque la noción de "evolución imprevista de las circunstancias" no se incorpora al texto del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Órgano de Apelación ha insistido en que sigue siendo pertinente (informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado*, párrafo 91; informe del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párrafo 84). Dado que en *Corea – Productos lácteos*, el Órgano de Apelación aclaró que "imprevista" significa "inesperada" antes que "impredecible" (informe del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párrafo 84), cabe adoptar aparentemente medidas de salvaguardia si el gobierno puede demostrar que era razonable prever que la probabilidad de que las circunstancias llevaran a un aumento brusco de las importaciones era baja.

Por lo que respecta al elemento temporal, aunque el artículo XIX del GATT no aborda expresamente el momento en que la evolución de las circunstancias tenía que haber sido "imprevista", el Grupo Especial del GATT encargado del asunto *Estados Unidos – Sombreros de fieltro* aclaró que las circunstancias imprevistas no incluían aquellas que los negociadores podían y deberían haber previsto en el momento en que se negoció la concesión (párrafo 9), y el Órgano de Apelación ha adoptado el mismo criterio (informe del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párrafo 86). Por ejemplo, en el asunto *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, el Grupo Especial aceptó que podía considerarse que las crisis financieras en Rusia y Asia sudoriental constituían circunstancias imprevistas que no existían al final de la Ronda Uruguay.[12]

Horn y Mavroidis (2003) han observado que el concepto de "evolución imprevista de las circunstancias" debería ser aplicable más allá del momento en que se negoció la concesión para evitar el uso de salvaguardias en los casos en que las importaciones aumentan como consecuencia de la política gubernamental, la mala gestión o la imprevisión. Los autores sostienen que cabe esperar que los gobiernos entiendan las cuestiones económicas lo bastante bien para saber que determinadas medidas (que pueden reducir la oferta nacional o aumentar la demanda) pueden provocar un aumento de las importaciones. Según los autores, en esos casos los gobiernos deberían haber previsto las consecuencias y no deberían tener derecho a justificar el uso de salvaguardias.

Aumento de las importaciones

El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que sólo podrá aplicarse una medida de salvaguardia si las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad (es decir,

en volumen, no en valor), en términos absolutos o en relación con la producción nacional, que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional.[13] El aumento relativo de las importaciones se mide en este caso en relación con la producción nacional, en contraste con lo que sucede en el caso de las medidas antidumping y compensatorias, en cuyo ámbito el elemento de comparación pertinente puede ser la producción o el consumo nacional.

La posibilidad de que haya "aumentos relativos" parece implicar que las importaciones pueden incluso disminuir, siempre que sea menos que la producción nacional, y aun así satisfacer ese requisito. No hay un umbral numérico específico en términos de aumento de las importaciones que se deba sobrepasar para que puedan adoptarse medidas. Sin embargo, el Órgano de Apelación también ha aclarado que no todos los aumentos de las importaciones (en términos absolutos o relativos) pueden justificar la adopción de medidas de salvaguardia. Ha interpretado que las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias (junto con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT)[14] 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'" (informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado*, párrafo 131). En ese asunto, el Órgano de Apelación hizo hincapié en que las autoridades deben examinar las importaciones recientes, y no sólo las tendencias a lo largo del período de investigación.[15] Más expresamente aún, el Órgano de Apelación afirmó que no bastaba con examinar "sólo las tendencias de las importaciones durante los últimos cinco años –o, por lo demás, durante cualquier otro período de varios años" (informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado*, párrafo 130). Esa declaración excluía la mera comparación de los niveles de importación en los extremos del período de investigación, como había hecho la Argentina en aquel caso.

Sin embargo, en otro asunto, el Órgano de Apelación hizo pese a ello hincapié en la importancia de las tendencias de las importaciones a lo largo de todo el período de investigación y explicó de qué manera esa evolución respaldaba la determinación de la autoridad investigadora de que los aumentos de las importaciones eran tales que causaban/amenazaban causar un daño grave a la rama de producción nacional (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 354-355 y 374).[16] En *Estados Unidos – Tubos* el Grupo Especial indicó que podía constatarse un aumento de los volúmenes de importación aunque las importaciones hubieran disminuido durante parte del período de investigación (incluso hacia el final de dicho período), siempre que hubiera claramente una tendencia al aumento de las importaciones a lo largo del período pertinente en su conjunto (informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Tubos*, párrafo 7.207).

ii) Rama de producción nacional

A diferencia de lo que sucede en el caso de las medidas antidumping y compensatorias, las normas de la OMC en materia de salvaguardias no contienen disposiciones relativas a la iniciación de una investigación.[17] Aunque en la práctica muchos países han establecido procedimientos para que la rama de producción afectada presente una solicitud, las normas de la OMC no impiden a la autoridad investigadora abrir de oficio una investigación. En contraste con las normas de la OMC en materia de medidas antidumping y compensatorias, la definición de la rama de producción nacional en el Acuerdo sobre Salvaguardias es más amplia, de manera que incluye tanto a los productores de productos similares como a los de productos directamente competidores. Esos productores, como en el caso de las medidas antidumping y compensatorias, tienen que ser representativos de la producción nacional en su conjunto, o al menos de una proporción importante de las mercancías pertinentes (párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias). Esos dos criterios parecen permitir hasta cierto punto una interpretación de la forma en que debe delimitarse exactamente la rama de producción nacional.

En *Estados Unidos – Cordero*, las autoridades de ese país habían incluido las empresas de cría y engorde de corderos vivos como parte de la rama de producción nacional de carne de cordero, aparte de los mataderos y las plantas de despiece. Los Estados Unidos adujeron que esos cuatro grupos de productores eran "el conjunto de los productores" del producto similar, porque constituían una línea continua de producción y en consecuencia sus intereses económicos coincidían sustancialmente (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrafo 89).

Más exactamente, los Estados Unidos sostuvieron que los criadores y los establecimientos de engorde aportaban el 88 por ciento del valor de la carne

de cordero y, en consecuencia, resultaban también afectados por el daño causado por las importaciones del producto final elaborado (informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Cordero*, párrafo 7.58). Sin embargo, tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación rechazaron esa definición amplia. Es más importante aún el hecho de que se señaló que los productos similares examinados por las autoridades eran la carne de cordero nacional y la importada, y no los corderos vivos, y que la expresión "el conjunto de los productores" constituía simplemente una referencia cuantitativa para determinar la proporción de productores dentro de una rama de producción nacional debidamente definida, y no tenía por objeto incluir todo el proceso de manufactura o transformación de materias primas e insumos en un producto final (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrafos 94-96). En otras palabras, el Órgano de Apelación resaltó que la determinación de la rama de producción nacional debía centrarse en la identificación de las importaciones pertinentes y de los productos nacionales que son "similares" a esos productos importados o directamente competidores con ellos, y no en el proceso de manufactura o toda la cadena de valor relacionada con los productos nacionales.

Es importante observar que, una vez identificada la rama de producción nacional, deben utilizarse datos que sean suficientemente representativos de ella. En *Corea – Productos lácteos* la rama de producción nacional incluía tanto la leche cruda como la leche en polvo. Sin embargo, partes del análisis del daño se centraron en la leche en polvo, sin que se explicara por qué se omitió un análisis de indicadores del daño con respecto a la leche cruda (informe del Grupo Especial, *Corea – Productos lácteos*, párrafos 7.79-7.82). Además, dentro del segmento de la rama de producción analizado, sólo se examinaron los datos sobre beneficios y pérdidas, relación deuda-capital social, disminución del capital y costos de producción de algunos productores. En ese caso se consideró que los datos utilizados no eran suficientes para demostrar la existencia de un daño grave a la rama de producción nacional (informe del Grupo Especial, *Corea – Productos lácteos*, párrafos 7.75, 7.83-7.84).

iii) Daño grave

De conformidad con el artículo XIX del GATT y el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, antes de aplicar una medida de salvaguardia es necesario demostrar que el aumento de las importaciones causa o amenaza causar un daño "grave" a la rama de producción nacional. El "criterio más estricto" (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrafo 124) aplicable al daño para la imposición de una medida de salvaguardia en comparación con el requerido en relación con las medidas antidumping o compensatorias ("daño importante") parece deberse a que las salvaguardias no se utilizan en respuesta a prácticas comerciales "desleales".

El Acuerdo sobre Salvaguardias define el daño grave como un "menoscabo general" significativo de la situación de una rama de producción nacional (párrafo 1 a) del artículo 4). El párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo contiene una lista (no exhaustiva) de factores cuantificables, todos los cuales deben ser examinados para determinar el daño, a saber, el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo (informe del Grupo Especial, *Argentina – Duraznos en conserva*, párrafo 7.96). Para evaluar la situación general de la rama de producción nacional las autoridades investigadoras tienen que evaluar también otros factores que afectan a dicha situación, buscar activamente información pertinente y no descartar los factores con respecto a los cuales se considera que las pruebas recibidas son insuficientes (informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado*, párrafos 136, 139; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafos 45-55).

Por tanto, cada vez que se contemple la adopción de una medida de salvaguardia deberán evaluarse todos los factores enumerados (y otros factores pertinentes).[18] Con respecto a cada uno de los factores, deberá explicarse en qué medida los datos presentados respaldan o desaconsejan la determinación de la existencia de daño o por qué un factor dado puede descartarse. Por ejemplo, en varios casos se constató que el examen de los cambios en las ventas, la utilización de la capacidad y/o la productividad de la rama de producción nacional era insuficiente, aunque se presentaban datos pertinentes, ya que no se explicaba en qué modo esos datos afectaban a la situación de dicha rama de producción. En *Corea – Productos lácteos* los datos de inventario revelaban una acumulación de existencias en el período objeto de investigación, como cabría esperar en una rama de producción en momentos bajos. Sin embargo, las

autoridades de la República de Corea no explicaron por qué esos niveles eran indicativos de la existencia de un daño grave o, más ampliamente, por qué eran negativos para la rama de producción nacional de productos lácteos (informe del Grupo Especial, *Corea – Productos lácteos*, párrafo 7.78).

En *Argentina – Calzado* el demandante (las Comunidades Europeas (CE)) presentó datos que revelaban un aumento de la utilización de la capacidad y la productividad de fuentes argentinas alternativas que estaban en contradicción con las cifras en disminución en ambas variables utilizadas por las autoridades investigadoras. A pesar de algunos argumentos en contra de la Argentina en el sentido de que algunas empresas habían cerrado, lo que rebajaba la capacidad global, y de que el aumento de la calidad de los productos no debía interpretarse erróneamente como un aumento de productividad, el Grupo Especial constató que esos factores, incluida la manera en que la información proporcionada con respecto a empresas específicas guardaba relación con la situación de la rama de producción en su conjunto, no se habían considerado plenamente en la investigación del daño.[19] Aparte de enumerar los factores que han de examinarse, el Acuerdo no ofrece ninguna otra orientación, por ejemplo por lo que respecta a la importancia que debe atribuirse a cada elemento.[20]

En los trabajos sobre este tema se ha planteado la cuestión de si sería deseable una definición más precisa del daño. Bown y Crowley (2005) aducen que, por un lado, sería menos probable que las industrias que creen que han sufrido daños pero no satisfacen los criterios mejor definidos presentaran recursos.[21] Por otro lado, es posible que las que se abstuvieran de solicitar la adopción de medidas de salvaguardia debido a la actual falta de claridad confiaran en que podrían satisfacer criterios más precisos. Estarían así en mejores condiciones para reiterar su posición ante el gobierno y reducir la capacidad de éste de resistir a esa presión invocando la incertidumbre sobre si se satisfacen los requisitos actuales por lo que respecta al daño.

iv) Vínculo entre las importaciones y el daño (causalidad/no atribución)

Una vez determinada la existencia de un aumento de las importaciones (como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias) y de un daño a la rama de producción nacional, tienen que presentarse pruebas de la existencia de una relación de causalidad entre una y otra cosa (párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias). En particular, si se ha constatado que factores distintos del aumento de las importaciones han causado un daño grave a la rama de producción nacional, ese daño no deberá atribuirse al aumento de las importaciones del producto de que se trate.[22] A efectos analíticos se examinará en primer lugar el requisito del nexo causal en cuanto tal (en contraste con la "no atribución"), y se hará a continuación un examen de la necesidad de separar y distinguir unos de otros los efectos perjudiciales de distintos factores causales para no atribuir indebidamente partes del daño al aumento de las importaciones.

Relación de causalidad

La relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y cuota de mercado) y el daño constituye un elemento central en el análisis de la causalidad requerido (informe del Grupo Especial, *Argentina – Calzado (CE)*, párrafo 8.237). En otras palabras, se examina si se ha demostrado que la tendencia al aumento de las importaciones (en términos absolutos o relativos) coincide con la evolución prevista de los distintos factores de daño y, en caso contrario, si se ha presentado una explicación de por qué pese a ello los datos implican causalidad. Si bien, como es natural, la correlación no implica necesariamente causalidad, los grupos especiales y el Órgano de Apelación han opinado que normalmente el aumento de las importaciones y el daño coincidirán si hay realmente causalidad.[23] Dicho de otra manera, la inexistencia de una correlación exigiría una explicación convincente de por qué las importaciones podrían aun así causar daño.

En *Argentina – Calzado* el Grupo Especial rechazó la afirmación de la Argentina de que, a pesar de una disminución de las importaciones de todas las procedencias, en 1995 las importaciones seguían siendo altas en relación con sus niveles de 1991 y era posible en consecuencia que fueran la causa de las dificultades de la rama de producción (medidas por la disminución de las ventas, la producción, el empleo y los beneficios). El Grupo Especial discrepó, observando que tanto el volumen absoluto de las importaciones de calzado como la relación de esas importaciones con la rama de producción nacional sólo habían aumentado en 1993, y habían disminuido después ininterrumpidamente. También observó que el cambio de un año como año base revelaba una tendencia negativa para la totalidad de la serie de datos[24] y, en consecuencia, no la relación prevista con el daño.

Parece, sin embargo, que una coincidencia general entre las importaciones y el daño no presupone una evolución conjunta de las tendencias de las importaciones y de todos y cada uno de los factores de daño en todo momento.[25] En *Estados Unidos – Gluten de trigo* el reclamante (CE) observó que, por ejemplo, la utilización de la capacidad y las ventas de la rama de producción empeoraron al comienzo del período de investigación y aumentaron posteriormente (1996-1997) en paralelo con un aumento súbito de las importaciones. Los Estados Unidos replicaron que a pesar de que esos factores habían mejorado ligeramente al final del período, había globalmente una tendencia negativa durante todo el período de investigación (1993-1997), de manera que las cifras correspondientes a 1997 seguían estando muy por debajo de los niveles anteriores al aumento de las importaciones. También señalaron que la rama de producción seguía operando con pérdidas, es decir, que algunos factores de daño también habían empeorado en 1996-1997.[26]

El Grupo Especial constató que era correcto que los Estados Unidos se centraran en el estado de la rama de producción a lo largo de todo el período de investigación, y se mostró de acuerdo con la constatación de una coincidencia general entre las importaciones y el daño. En el asunto *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero* el Grupo Especial también se pronunció sobre la coincidencia entre importaciones y daño al reconocer que podía transcurrir algún tiempo entre el aumento de las importaciones y el daño sufrido por la rama de producción nacional, que podía variar de industria a industria y en función de los factores de daño.[27]

Además de la coincidencia entre el aumento del volumen de las importaciones y las cuotas de mercado y el daño a la rama de producción nacional, se han examinado más concretamente las condiciones de la competencia entre los productos importados y los nacionales. Ese tipo de examen parece ir más allá de la mera demostración de una correlación estadística (que podría ser espuria) para incluir ejemplos de la forma en que las importaciones han ocupado el lugar de los productos nacionales pertinentes. Cabe recordar que, con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo pueden aplicarse medidas de salvaguardia si el producto se importa "en condiciones tales" que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional. En *Argentina – Calzado* el Grupo Especial dedujo de esa frase la necesidad de examinar las condiciones de competencia entre el producto importado y el producto nacional "similar" (o directamente competidor).[28] Aunque sostuvo que, a falta de orientación en el Acuerdo mismo, cualquier factor que afecte a las condiciones de competencia entre los productos importados y los nacionales puede ser pertinente para una evaluación de esa naturaleza, el Grupo Especial destacó la especial importancia de un análisis de los precios relativos.[29]

Consideró en ese sentido inaceptable que la autoridad investigadora argentina no hubiera proporcionado pruebas concernientes a su alegación de que la producción de la rama de producción nacional había sido sustituida por importaciones, y de que los productos importados eran, de hecho, más baratos que el calzado nacional. El Grupo Especial explicó además que cuando se utiliza una definición amplia de los productos similares o directamente competidores, el análisis de las condiciones de competencia tiene que ir más allá de las meras comparaciones estadísticas de las importaciones y la rama de producción en su conjunto. Concretamente, esto implicaba que el resumen de las respuestas al cuestionario de los productores nacionales establecido por la autoridad investigadora carecía de información detallada sobre los productos que permitiera caracterizar la relación competitiva pertinente.[30]

Aplicando un criterio similar, el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero* concluyó que para algunas líneas de productos el análisis de las condiciones de competencia respaldaba la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño a la rama de producción nacional, mientras que para otras no lo hacía. El Grupo Especial constató, por ejemplo, que combinar diversos productos dentro de un grupo de productos arroja dudas sobre la validez del análisis de los precios. El Grupo Especial criticó también la omisión de datos sobre varios subproductos comprendidos en el grupo de productos.[31] Para otras líneas de productos, con respecto a los cuales las pruebas demostraban que los productos importados se vendían a precios inferiores a los de los productos nacionales y que las tendencias de las importaciones y los precios nacionales estaban estrechamente relacionadas, la situación competitiva parecía confirmar la existencia de una relación de causalidad.[32]

No atribución

De conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, cuando otros

factores están causando daño al mismo tiempo, las autoridades investigadoras tienen que demostrar, además de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave (o la amenaza de daño grave) a la rama de producción nacional, que ese daño no se ha atribuido al aumento de las importaciones. El Órgano de Apelación ha explicado que para hacerlo es preciso separar y distinguir los efectos del aumento de las importaciones de los efectos de otros factores.[33]

Las autoridades investigadoras deberán entonces atribuir al aumento de las importaciones, por una parte, e implícitamente a otros factores pertinentes, por otra parte, el "daño" causado por todos estos diferentes factores.[34] Se supone así que las autoridades investigadoras deben determinar si existe "la relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave, y si esa relación de causalidad conlleva una relación genuina y sustancial de causa y efecto entre esos dos elementos. El Órgano de Apelación dejó al arbitrio de las autoridades investigadoras nacionales el desarrollo de un método adecuado para el análisis de la no atribución.[35] La debida realización de la prueba de la no atribución también tiene consecuencias para la magnitud de la medida de salvaguardia que ha de imponerse (párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que se examina con más detalle *infra*), que deberá estar limitada a la magnitud del daño grave causado por el aumento de las importaciones.[36]

Como se ha indicado, en el asunto *Estados Unidos – Gluten de trigo*, durante el período de investigación (1993-1997) las importaciones aumentaron, mientras que el daño se evidenció a través de una disminución de la utilización de la capacidad y los beneficios. Sin embargo, la capacidad productiva de la rama de producción nacional también aumentó. Las CE impugnaron la imposición de una salvaguardia, alegando que los Estados Unidos no se habían asegurado de que los daños causados por el aumento de la capacidad no se atribuyeran erróneamente al aumento de las importaciones.

Al examinar esas cuestiones, el Órgano de Apelación convino en que el aumento de la capacidad podía haber tenido una repercusión importante en la situación global de la rama de producción nacional. De no haber habido un aumento de la capacidad, la utilización de la capacidad sólo habría disminuido ligeramente, y probablemente habría permitido que la rama de producción nacional operara con beneficios, a pesar del aumento de las importaciones. Por la misma razón, el Órgano de Apelación consideró que incluso si el aumento de las importaciones hubiera sido inferior a lo que realmente fue, la tasa de utilización de la capacidad habría disminuido significativamente debido al aumento de la capacidad, y sólo habría sido alrededor del 10 por ciento superior a los niveles realmente alcanzados en 1997. Ese tipo de análisis no figuraba en el informe de la autoridad investigadora de los Estados Unidos, la Comisión de Comercio Internacional (ITC). La ITC había alegado que, de no haber sido por el aumento de las importaciones, la rama de producción habría operado al 61 por ciento de la capacidad en 1997, es decir, más cerca del nivel al que la rama de producción operaba a principios del período de investigación, cuando aún obtenía beneficios.[37]

Además, el Órgano de Apelación observó que ni el razonamiento de la ITC (que demostraba que ninguno de los factores examinados constituía una *causa más importante*[38] de daño grave que el aumento de las importaciones), ni la constatación del Grupo Especial (de que el aumento de las importaciones en y por sí mismo tenía que ser *suficiente* para causar daño grave) podía justificarse al amparo del Acuerdo.[39] La cuestión también se planteó en el asunto *Estados Unidos – Cordero*, en el que, una vez más, el Órgano de Apelación observó que la ITC no había explicado los efectos de otros factores, ni separado esos efectos de la amenaza de daño grave causada por el aumento de las importaciones.[40] En otros asuntos relacionados con salvaguardias se constataron deficiencias similares.[41] En resumen, el Órgano de Apelación aclaró que el Acuerdo sobre Salvaguardias sólo requiere que se determine la causalidad, lo que significa que otros factores pueden contribuir de manera igualmente o más importante al daño siempre que esos efectos se identifiquen adecuadamente para evitar una atribución indebida del daño a las importaciones. En ese sentido hizo hincapié en la necesidad de presentar una explicación sólida de las relaciones pertinentes. Esto también implica que puede resultar que las alegaciones de existencia de causalidad sean infundadas si puede presentarse una explicación alternativa de los hechos que haga inadecuada la explicación del demandado.

Análisis de la relación de causalidad: observaciones económicas

Se ha observado que el análisis de la relación de causalidad plantea problemas en casi todas las diferencias sobre salvaguardias. Algunos opinan

que el enfoque establecido por el Órgano de Apelación constituye una tarea "sumamente difícil y complicada, por no decir del todo imposible" (Lee, 2005: 81). Al mismo tiempo, muchos críticos han señalado el peligro de una dependencia excesiva de correlaciones simples aun cuando se complementen con afirmaciones cualitativas en todas las partes del análisis (Sykes, 2003b; Grossman y Mavroidis, 2003b). Se plantean así las preguntas siguientes: i) ¿cómo se puede conceptualizar en términos económicos la relación entre importaciones y factores internos?; y ii) ¿cómo se pueden medir las contribuciones relativas de los diferentes factores?

Elaboración de un modelo de la relación entre importaciones y factores internos

Desde una perspectiva económica, es muy poco frecuente que las importaciones se consideren como una variable "exógena", es decir, una variable que no está determinada dentro de la teoría económica y que podría "causar" el declive de la producción nacional o del empleo o algún otro daño a la rama de producción nacional. Se considera normalmente que las variables internas de ese tipo y las importaciones se determinan simultáneamente y son resultado de la interacción entre la demanda y la oferta en el país importador y en el resto del mundo.[42] Tanto los cambios en el volumen de las importaciones como la situación de la rama de producción nacional pueden ser resultado de la misma causa.[43] En esas circunstancias, sería imposible establecer una relación de causalidad entre las dos variables (Grossman y Sykes, 2007; Grossman y Mavroidis, 2007c).

Por la misma razón, al elaborar un modelo económico, por lo menos algunas de las variables de daño enumeradas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, como un descenso de la productividad, que pueden verse afectadas por las importaciones, pueden considerarse como posibles conmociones exógenas –es decir, un hecho externo que no se explica en el modelo–. Es interesante observar que, a diferencia del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Acuerdo Antidumping contiene listas separadas de factores que influyen en el estado de la rama de producción nacional (párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping) e indicadores distintos de las importaciones "objeto de dumping" que pueden causar daño a la rama de producción nacional (párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping). Si bien la productividad se tiene en cuenta en ambas enumeraciones, en la lista de otros factores de causalidad del Acuerdo Antidumping se incluyen variables, como los cambios en las pautas de consumo, que los economistas normalmente conciben como causas alternativas posibles de las reducciones de la producción interna.

En resumen, aun cuando se observe una correlación entre el aumento de las importaciones y los indicadores del declive de la rama de producción nacional, éstos pueden explicarse por otros factores.[44] El *Informe sobre el Comercio Mundial 2005* (OMC, 2005: 204) contiene una sencilla ilustración gráfica de fluctuaciones de la oferta y la demanda que pueden dar lugar a un aumento de las importaciones y al declive de la industria nacional. En el plano nacional, estos acontecimientos pueden ser provocados, por ejemplo, por una subida del precio de un insumo clave de la producción nacional o un descenso de la productividad. Por lo que se refiere a los factores que tienen su origen en el exterior (conmociones externas), las importaciones pueden aumentar a raíz de un cambio en la oferta de importaciones –por ejemplo debido a que los ingresos procedentes del exterior y la demanda del producto han disminuido o a que ha aumentado la productividad exterior, con el consiguiente aumento del volumen de las exportaciones–.

Horn y Mavroidis (2003) aducen que sólo los acontecimientos de este último tipo, es decir, los que tienen su origen en el exterior, pueden considerarse motivos legítimos para la adopción de salvaguardias.[45] Si bien el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece una distinción en cuanto al origen de los factores económicos causantes de perturbación, los requisitos combinados del aumento de las importaciones y de la necesidad de asegurarse de que los daños debidos a otros factores no se atribuyen a las importaciones pueden considerarse al menos como un intento indirecto de aislar el grado de "responsabilidad exterior". Naturalmente, en la realidad, las causas últimas del aumento de las importaciones y el daño a una rama de producción nacional suelen ser mucho menos claras que en los ejemplos mencionados en el párrafo anterior. En ese marco sencillo, el movimiento observado de los precios (junto con los cambios específicos en el consumo, la producción y las importaciones) sería muy revelador en cuanto al origen de las conmociones económicas.

En el caso de un descenso de la oferta interna, cabría prever que los precios impuestos a los consumidores no cambiarían (ya que las importaciones cubrirían el exceso de la demanda), pero tenderían a caer si las

importaciones llegaran a aumentar después de un descenso de la demanda o un aumento de la oferta en el exterior (OMC, 2005: 205; Irwin, 2003). En la práctica, pueden producirse al mismo tiempo varios acontecimientos en el interior y en el exterior y, como resulta evidente en la jurisprudencia, la distinción y separación entre los efectos de diferentes factores en el daño a la rama de producción nacional puede resultar una tarea muy ardua. Por ejemplo, la caída de los precios internos en presencia de un aumento de las importaciones podría ser también resultado de diferencias percibidas en la calidad de los productos, y toda correlación entre los precios internos y de importación demostraría sólo que un producto puede sustituirse por el otro en cierto grado (Grossman y Sykes, 2007).

Cuantificación de las contribuciones de diferentes factores

En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2005* (OMC, 2005: 200-201) se resumen algunos métodos econométricos que se han propuesto en publicaciones sobre cuestiones comerciales con el fin de estimar la contribución de los factores pertinentes a un determinado indicador de daño, así como enfoques más sencillos del daño que intentan determinar sus causas sobre la base de los datos presentados habitualmente en las investigaciones sobre salvaguardias.[46] En estos últimos métodos se toman como ciertos la oferta de importaciones y la elasticidad de la demanda interna. Se determina a continuación hasta qué punto han tenido que cambiar los factores externos que repercuten en la oferta y la demanda para obtener el nivel observado de daño, medido en función de la producción interna, por ejemplo. Al comparar los niveles estimados y observados, pueden hacerse algunas deducciones acerca de la probabilidad de que el daño a la rama de producción nacional haya sido causado por el aumento de las importaciones (Irwin, 2003; Kelly, 1988).

Al utilizar los métodos econométricos, el objetivo es estimar la contribución media de los distintos factores de la oferta y la demanda a un determinado indicador de daño a la rama de producción nacional. Por ejemplo, Grossman (1986a) estima la relación entre el empleo en la siderurgia (como un indicador de daño) y las importaciones, además de factores internos, como la producción industrial. Utiliza los parámetros estimados para simular una trayectoria que podría haber seguido el empleo si las importaciones se hubieran mantenido en su nivel inicial, suponiendo que no se hubieran producido cambios en las demás variables. La comparación de los niveles simulados y reales de empleo le permite aislar la contribución de las importaciones. Procede de manera semejante para determinar la repercusión de otros factores.

Pindyck y Rotemberg (1987) adoptan un enfoque similar y atribuyen el resto del daño que no se explica por los cambios en la oferta y la demanda internas al aumento de las importaciones, cualquiera que sea la causa de dichos cambios (es decir, que incluyen también la respuesta de las importaciones a esos acontecimientos internos y no sólo los aumentos de las importaciones en respuesta a factores que tienen su origen en el exterior). Uno y otro planteamiento implican supuestos bastante rígidos, como una infinita (elasticidad de la) oferta de importaciones en el primer caso o la atribución de daño a las importaciones aun cuando éstas cambien únicamente como consecuencia de acontecimientos internos.

Prusa y Sharp (2001) proponen el uso de modelos de ecuaciones simultáneas que tienen en cuenta la naturaleza e intensidad de las relaciones económicas entre importaciones y productos nacionales, así como otros factores pertinentes relacionados con la demanda y la oferta. En resumen, varios economistas parecen confirmar la opinión de que las técnicas econométricas pueden ayudar a abordar la cuestión de la causalidad ofreciendo información concreta sobre el modo en que diferentes factores contribuyen al daño a la rama de producción nacional. La cuantificación, de esta manera, del daño causado por varios factores puede ayudar también a evaluar la magnitud de las medidas de salvaguardia permitida de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, cuestión que se examina más detalladamente a continuación.

v) Aplicación de medidas de salvaguardia

¿Aranceles, contingentes o contingentes arancelarios?

Las medidas de salvaguardia pueden adoptar diferentes formas, como los sobrecargos arancelarios, los contingentes o los contingentes arancelarios, ya que el tipo de medida que debe aplicarse no está prescrito en las normas pertinentes de la OMC, salvo la obligación de elegir la medida más adecuada (párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardas). De las 89 medidas de salvaguardia notificadas a la OMC entre el 1° de enero de 1995

y el 19 de febrero de 2009, nueve consistieron en contingentes o restricciones cuantitativas, 21 adoptaron la forma de contingentes arancelarios y el resto fueron aranceles de diverso tipo: específicos (27), *ad valorem* (27), variables (4) o una combinación de medidas (1).

Desde un punto de vista económico cabe preguntarse qué instrumento es preferible y en qué circunstancias. En el recuadro 6 se presenta un panorama de los efectos económicos de los aranceles, contingentes y contingentes arancelarios en un país pequeño en condiciones de competencia perfecta. Los aranceles son más transparentes, pueden administrarse más fácilmente y los ingresos que se generan son recaudados por el Estado (a diferencia de los contingentes, en que las primas de escasez (las rentas contingentarias) podrían ser acaparadas por los exportadores o importadores, según el método utilizado para asignar los contingentes, a no ser que sean objeto de subasta). No obstante, cuando se tienen en cuenta las consideraciones políticas, los contingentes pueden ser el instrumento de protección preferido, por las mismas razones. Por ejemplo, como se observa en el recuadro 6, los límites contingentarios fijos garantizan que todo aumento de la demanda por encima del total del contingente se cubrirá con la producción nacional y no con importaciones. Prescindiendo de las ineficiencias adicionales que ello genera, los gobiernos podrían ver una ventaja política en la posibilidad de "garantizar" a la industria afectada un límite superior fijo para las importaciones (Baldwin, 1989).

En general, la existencia de rentas contingentarias genera intereses específicos que es posible que los políticos deseen tener en cuenta (Findlay y Wellisz, 1986). Dado que, en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, los contingentes se distribuyen teniendo en cuenta las cuotas de mercado tradicionales (y no mediante subastas), pueden transferirse incluso a productores extranjeros, lo que puede ayudar a los gobiernos a calmar a los interlocutores comerciales y prevenir posibles medidas de retorsión (Godek, 1991). Magee (1989) insiste en que los responsables de la formulación de políticas pueden elegir deliberadamente los contingentes por ser un instrumento menos transparente, con el fin de ocultar el favoritismo político y reducir el riesgo de enemistar a un gran número de votantes.[47]

Asimismo, en el supuesto de que el ajuste necesario de la rama de producción nacional conlleve costos marginales que disminuyen en función del "aprendizaje" acumulado de la producción y que, por motivos presupuestarios o políticos, no es posible optar por la mejor de las políticas, las subvenciones a la producción, Melitz (2005) demuestra que, con determinados supuestos, los contingentes son preferibles a los aranceles como medio de aumentar la producción nacional a expensas de las importaciones. Supone que los cambios en la política comercial son costosos y que tiene sentido para los responsables de formular las políticas establecer un nivel fijo de aranceles o contingentes una sola vez (o un número limitado de veces). No obstante, el arancel óptimo debe disminuir a medida que progresa el ajuste hasta llegar a cero al final de ese período de aprendizaje.

Es posible que un arancel fijo no ofrezca suficiente protección en los primeros momentos del ajuste y sea demasiado restrictivo hacia el final. Por el contrario, si un contingente se fija en el nivel de consumo a largo plazo de mercancías extranjeras (es decir, el volumen de las importaciones una vez que se haya ajustado la rama de producción nacional), ésta reducirá naturalmente los costos hasta que se complete el ajuste. Ello implica también que los contingentes requieren menos información sobre el ajuste en el período de aprendizaje, y en particular ninguna información sobre el proceso de ajuste.[48] No obstante, como se ha examinado antes en la sección C.1.a, Miyagiwa y Ohno (1999) demuestran que las empresas nacionales tendrán interés en ajustarse tanto más rápidamente cuanto mayores sean los costos efectivos de las importaciones gracias a la protección arancelaria, con el fin de disfrutar de mayores beneficios el mayor tiempo posible hasta la fecha de la eliminación de la protección. Por el contrario, los contingentes establecidos de acuerdo con el nivel de las importaciones a largo plazo (es decir, cuando los costos marginales de la rama de producción nacional se han estabilizado después del proceso de ajuste) reducirían el incentivo para innovar, ya que no aumentan los costos efectivos de una empresa extranjera en la misma medida que la protección arancelaria.

Recuadro 6
Efectos de los aranceles, los contingentes y los contingentes arancelarios

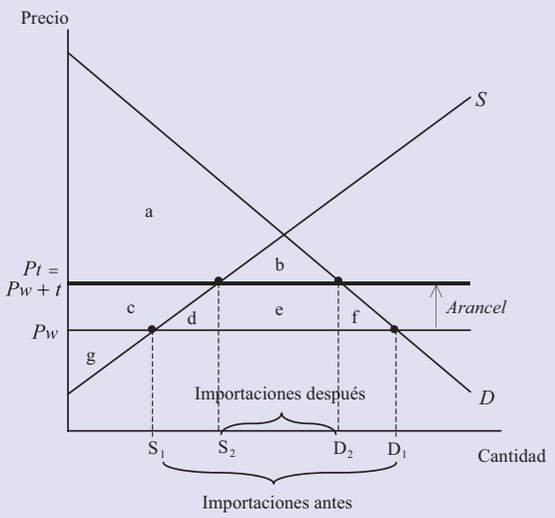


Gráfico 1: Efecto de un arancel

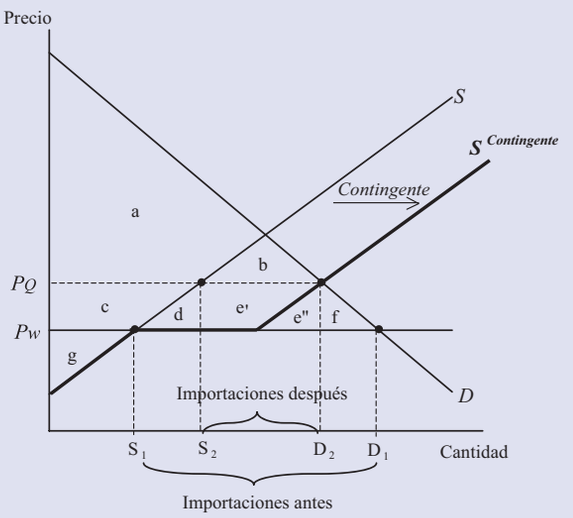


Gráfico 2: Efecto de un contingente

Una forma corriente de analizar los efectos de un arancel y un contingente es mediante un marco sencillo de demanda y oferta, como puede verse en los gráficos 1 y 2. En este caso, el análisis supone la existencia de competencia perfecta y una economía pequeña (es decir, una economía que no puede fijar los precios y, en consecuencia, no puede influir en ellos variando cuantitativamente la oferta o la demanda). El bienestar económico nacional consiste en el excedente de los consumidores (la diferencia entre la disponibilidad a pagar y el precio efectivo pagado por los consumidores), el excedente de los productores (la suma de los beneficios percibidos por los proveedores) y los ingresos arancelarios recaudados por el gobierno. La demanda de los consumidores está representada por la curva de demanda D y los productores se encuentran en un mercado competitivo con una curva de oferta S. En condiciones de libre comercio, los consumidores compran a precios mundiales (P_W) y el volumen de su demanda es igual a D_1, los proveedores nacionales producen S_1, y las importaciones cubren la demanda excedente. En el gráfico 1, el excedente de los consumidores es la suma de a, b, c, d, e y f, mientras que el excedente de los productores es g.

Supongamos que un país impone un arancel por unidad a las importaciones. El precio interno es (P_W + t) la demanda desciende a D_2, y la oferta asciende a S_2. En consecuencia, las importaciones disminuyen. El excedente de los productores sube a *(g + c)*, el excedente de los consumidores se reduce a *(a + b)*, pero el gobierno obtiene ingresos de los aranceles sobre las importaciones, que ascienden a *e*. La suma del bienestar económico nacional en presencia de un arancel es estrictamente inferior al bienestar en un contexto de libre comercio, y la llamada pérdida de eficiencia sería igual a *(d + f)*. Debido a la subida de los precios, algunos consumidores se ven excluidos del mercado y esta pérdida queda reflejada en el triángulo *f*. Además, el aumento de la producción nacional implica costos que superan los costos de las importaciones a las que sustituyen. Por ello, el triángulo *d* refleja la pérdida de excedentes asociada con la producción nacional.

Supongamos ahora que un gobierno impone un contingente de importación. De esa manera se impide que la economía nacional importe tanto como antes. Para atender la demanda, los proveedores nacionales deben producir la cantidad demandada por encima del contingente. No obstante, como el costo de producción de estas unidades adicionales es superior al de las importaciones, el precio interno sube a P_Q. En el gráfico 2 la curva de la oferta interna está representada ahora en negrita. Es decir, un contingente tiene el efecto de provocar en la curva de la oferta un desplazamiento hacia la derecha equivalente al contingente, siempre que el precio sea superior al precio mundial. La curva de la oferta por debajo del precio mundial

no registra cambios, ya que, con esos niveles de demanda, la importación no es rentable para los titulares de licencias. Un contingente, lo mismo que un arancel, eleva el precio interno y provoca una pérdida de eficiencia igual a *(d + f)*.

Mientras que un arancel produce ingresos públicos, un contingente de importación crea un excedente para los titulares de licencias (área *e'+e''*). En teoría, si el gobierno subasta los derechos de importación, los dos instrumentos son equivalentes. No obstante, en la práctica, los gobiernos podrían distribuir los contingentes teniendo en cuenta las cuotas de mercado tradicionales entre los importadores, que perciben la renta. Por ello, la existencia de un contingente puede ofrecer a los importadores incentivos para que emprendan actividades ineficientes encaminadas a maximizar sus contingentes. Además, un contingente ofrece al gobierno cierto margen de libertad en la asignación de las licencias de importación. En consecuencia, se considera que los contingentes son menos transparentes y podrían acarrear ineficiencias adicionales, razón por la cual se considera normalmente que los aranceles son mejores como medios de protección.

Hay otras diferencias entre aranceles y contingentes. Un contingente interfiere directamente con la relación entre los precios y las cantidades, que es crucial para el funcionamiento de un sistema basado en el mercado. Un arancel se limita a introducir una cuña, pero permite que funcione el sistema de precios. Por ejemplo, si hay un aumento imprevisto de la demanda después de la imposición de un arancel o un contingente, el contingente resulta más proteccionista que el arancel. En el gráfico 3, la demanda, representada por D, se refiere al momento en que se fijó el arancel o el contingente. Sin embargo, la demanda aumenta de forma inesperada hasta D'. Con un arancel, el exceso de demanda se cubre con un aumento de las importaciones al precio P^1_t. En cambio, en presencia de un contingente, el exceso de demanda debe atenderse con un aumento de la producción nacional, lo que da lugar a una subida del precio interno, que se sitúa en P'_Q. Un contingente da así lugar a una nueva pérdida de eficiencia igual a *(d'+ f')*, en comparación con un arancel (anteriormente equivalente) cuando aumenta la demanda. Pueden encontrarse consideraciones más detalladas sobre los efectos de los aranceles y los contingentes en los mercados competitivos y las diferencias entre estos instrumentos de protección en condiciones de competencia imperfecta, por ejemplo, en Vousden (1990).

Las medidas de salvaguardia, en determinadas condiciones, pueden aplicarse también en forma de contingentes arancelarios. Como el nombre indica, un contingente arancelario consiste en un contingente para un determinado volumen de importaciones que pueden entrar en el país con un tipo arancelario favorable conocido con el nombre de arancel dentro del contingente. Las exportaciones que superan ese volumen están sujetas a un arancel fuera del contingente. En el gráfico 4 se ilustra el mecanismo básico de un contingente arancelario en tres casos diferentes de utilización del contingente y de demanda. En el caso 1, el contingente se utiliza sólo parcialmente. El arancel aplicable a las importaciones en el arancel dentro del contingente y, por lo tanto, el precio interno es igual a $P = P_W + t^{in}$ y las importaciones son iguales a la magnitud del segmento que une el punto *a* con el punto *b*. El caso 2 ilustra una situación en que se utiliza el contingente y las importaciones adicionales estarán sujetas al arancel fuera del contingente. En este caso, el tipo arancelario fuera del contingente es suficientemente alto para disuadir las importaciones y fomentar la producción nacional al precio *P'*. En otras palabras, un contingente arancelario provoca en la curva de la oferta un desplazamiento hacia la derecha equivalente a la cuantía del contingente. Finalmente, el caso 3 presenta una curva de la demanda suficientemente elevada para que resulten rentables incluso las importaciones sometidas a un arancel fuera del contingente. El precio de estas importaciones de unidades adicionales es igual a $P'' = P_W + t^{out}$, y el volumen de las importaciones adicionales es igual a *de*. El total de las importaciones en el caso 3 es igual a las importaciones en el marco del arancel dentro y fuera del continente, es decir, a *ce*.

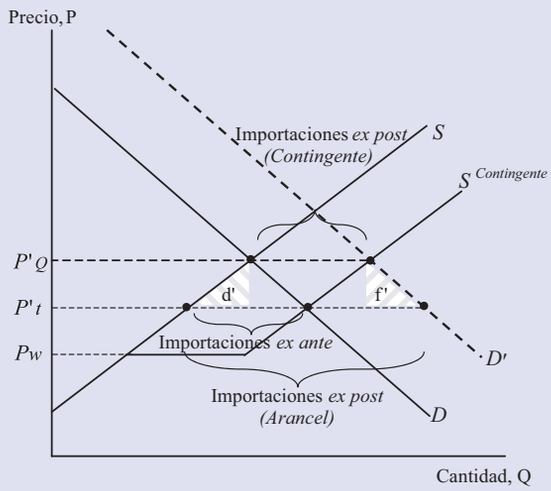


Figura 3: Diferencia entre un arancel y un contingente

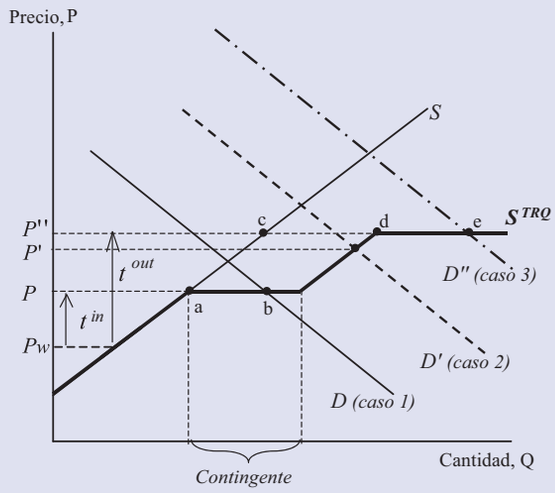


Figura 4: Efecto de un contingente arancelario

Magnitud de las medidas de salvaguardia

Por lo que respecta a la magnitud de las medidas de salvaguardia, el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que las medidas sólo deben aplicarse en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave a la rama de producción nacional y facilitar el reajuste. No existe un límite máximo, a diferencia de lo que ocurre en la esfera antidumping, en la que el derecho no puede exceder del margen de dumping (es decir, de la diferencia entre el precio de exportación y el valor normal en el mercado interno del exportador). Como ya se ha dicho, para determinar el "alcance admisible" de la medida de salvaguardia puede ser importante desenmarañar la contribución relativa de distintos factores al daño grave. A la luz de la prescripción de "no atribución" estipulada en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y descrita con anterioridad, el Órgano de Apelación recordó que esa disposición no permite adoptar medidas de salvaguardia que eliminarían por completo el daño grave a la rama de producción nacional si parte de este daño se debe a factores distintos de las importaciones.

Así pues, las salvaguardias sólo pueden aplicarse en la medida en que hacen frente al daño grave causado por el aumento de las importaciones (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párrafos 250 y 260). En comparación con las medidas antidumping y compensatorias, el Órgano de Apelación ha considerado que esa limitación está más justificada, observando que "si se permitiera que la sanción impuesta a los exportadores por una medida de salvaguardia surtiera efectos que excedieran de la parte del daño causada por el aumento de las importaciones, ello implicaría que una medida correctiva excepcional, que no está destinada a proteger contra las prácticas comerciales desleales o ilegales a una rama de producción del país importador, podría aplicarse de manera más restrictiva del comercio que los derechos compensatorios y los derechos antidumping" (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párrafo 257).

De esa interpretación se sigue que una medida de salvaguardia permitida, como un arancel, sería inferior al arancel necesario para anular por completo el daño grave a la rama de producción nacional sin que sea necesario reajustar ninguno de los otros factores de daño.[49] Cuando están viciados otros elementos de la determinación relativa a las salvaguardias, en especial el análisis de la no atribución con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los grupos especiales, en aplicación del principio de economía procesal, rara vez han tenido que examinar alegaciones relativas al nivel adecuado de las medidas en el sentido del párrafo 1 del artículo 5.[50] En el asunto *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, la ITC utilizó un modelo con el que podían calcularse los efectos de las medidas comerciales correctivas en la oferta y la demanda y en última instancia de los precios en la rama de producción afectada. Esto se hizo a fin de demostrar que las medidas de salvaguardia no se aplicaban más allá de la medida necesaria, pero ese enfoque, por motivos de economía procesal, no se examinó con más detalle.[51]

Sólo para las medidas adoptadas en forma de "restricciones cuantitativas" ofrece el Acuerdo sobre Salvaguardias al menos alguna indicación sobre la manera en que debe determinarse el nivel de la medida de salvaguardia. Los contingentes no deben fijarse a un nivel inferior al promedio de los tres últimos años representativos respecto de los cuales se dispone de datos estadísticos, salvo que pueda justificarse la necesidad de un nivel más bajo para prevenir o reparar el daño grave a la rama de producción nacional (párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias; informe del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párrafo 98). Algunos Miembros de la OMC también han impuesto límites a los aranceles en su legislación nacional. Por ejemplo, el Artículo 203(e)(3) de la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos, de 1974, restringe los aranceles de salvaguardia a un aumento máximo del 50 por ciento *ad valorem*. Además, los Miembros tienen un incentivo para actuar con una cierta moderación, ya que cuanto mayor sea el alcance de la medida mayor será la compensación debida. También puede ser más difícil llegar a un acuerdo con los países afectados sobre la cobertura sectorial y el alcance de las medidas compensatorias, lo que a su vez aumenta el riesgo de que se adopten medidas de retorsión (Lee, 2005).

Alcance de las medidas de salvaguardia y aplicación del principio NMF

En principio, las medidas de salvaguardia deben aplicarse sobre una base NMF, es decir, a todas las importaciones con independencia de su origen (párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias). En el caso de los aranceles, esto significa que se aplica el mismo nivel a las importaciones procedentes de cualquier fuente. Sin embargo, en el caso de los contingentes se plantea la cuestión de la asignación de las partes del contingente entre los países proveedores. El Miembro de la OMC que aplique la restricción tiene primero que tratar de ponerse de acuerdo con los países proveedores. A falta de acuerdo, tendrá derecho a determinar las cuotas del contingente basándose en las proporciones históricas de la cantidad o el valor total de las importaciones del producto a lo largo de un período representativo, teniendo en cuenta los factores especiales que puedan haber afectado al comercio del producto (párrafo 2 a) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias).[52] El Miembro podrá incluso apartarse de lo dispuesto en esas prescripciones y centrarse específicamente en las importaciones procedentes de determinados Miembros (la denominada "modulación contingentaria") si las importaciones procedentes de esas fuentes han aumentado en un porcentaje desproporcionado en relación con el incremento total de las importaciones del producto considerado, con sujeción a determinadas otras condiciones (párrafo 2 b) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias).[53]

Otra desviación del principio NMF en la aplicación de las medidas de salvaguardia es la relacionada con el trato especial y diferenciado otorgado a los países en desarrollo.[54] No deberán aplicarse medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo si la parte que corresponda a éste en el total de las importaciones no excede del 3 por ciento, a condición de que todos los países en desarrollo con una participación en las importaciones menor del 3 por ciento no representen más del 9 por ciento en conjunto (párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias).[55]

Otra cuestión que se ha planteado en el contexto de la prescripción NMF general es si puede excluirse a los asociados en un acuerdo comercial preferencial (ACP) de la aplicación de medidas de salvaguardia. Un grupo especial resolvió que ello estaba permitido, pero el Órgano de Apelación declaró esa decisión inválida y sin efectos jurídicos (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párrafo 199).

Aunque esta cuestión todavía no se ha resuelto (y ha sido el tema de muchas publicaciones sobre la relación entre el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XXIV del GATT de 1994)[56], el Órgano de Apelación ha hecho hincapié, en asuntos que afectaban a países asociados de un ACP, en la obligación de "paralelismo" entre las fuentes de importación incluidas en la investigación del daño y las importaciones contra las que realmente se aplican las medidas de salvaguardia.[57] Por ejemplo, en *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, los Estados Unidos excluyeron a algunos de sus asociados en acuerdos de libre comercio (ALC), como el Canadá, Israel, Jordania y México, de la aplicación de las medidas, aunque incluyeron las importaciones procedentes de esas fuentes en la investigación del daño. Los Estados Unidos no explicaron de qué modo solamente las importaciones procedentes de fuentes distintas de los países excluidos satisfacían las condiciones en materia de daño y relación de causalidad establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. También habría

sido necesario demostrar que los efectos de las importaciones excluidas no se habían atribuido indebidamente a importaciones incluidas en la medida (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 444 y 450-452).

La aplicación de medidas de salvaguardia sobre una base NMF impide la desviación del comercio, es decir, garantiza que no se sustituyan "importaciones eficientes" por importaciones procedentes de productores menos eficientes en terceros países que no están sujetos a las medidas. En particular, evita el uso predominante de salvaguardias contra países más pequeños, que de otro modo podrían ser un objetivo preferido, ya que no están en las mismas condiciones que los grandes países para adoptar medidas de retorsión. Por otro lado, la exclusión de algunos interlocutores comerciales de la aplicación de salvaguardias reduce la necesidad de compensación y la posibilidad de que se produzcan ineficiencias adicionales como consecuencia de una retorsión "superior a la necesaria".

Por ejemplo, las CE, en relación con una reciente medida de salvaguardia sobre artículos de viaje adoptada por Turquía, observaron que sus productos de exportación tenían precios más altos que los productos turcos pertinentes, y que no debía aplicarse ninguna medida con carácter general (documento G/SG/M/33 de la OMC, párrafo 71). Como se ha indicado, la modulación contingentaria permite en principio una utilización de las salvaguardias centrada en destinatarios específicos. Si son menos los países sujetos a medidas de salvaguardia, la posibilidad de que el comercio se desvíe del país que impone las salvaguardias a mercados de terceros países también se reduce, al igual que la amenaza de que otros países recurran a medidas de protección en respuesta a esa desviación del comercio.

Compensación

El párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a los Miembros de la OMC que se propongan aplicar una salvaguardia a ofrecer compensación comercial a fin de mantener un nivel de concesiones sustancialmente equivalente con los Miembros exportadores afectados por la medida. Si no se ofrece compensación o si ésta se considera insatisfactoria, los países afectados pueden optar por aplicar medidas de retorsión (párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias), por ejemplo restringiendo las importaciones procedentes del país que aplica la salvaguardia, con sujeción a determinados requisitos procesales. Rige, no obstante, una importante excepción: si el país que aplica la salvaguardia tiene que hacer frente a un aumento de las importaciones en términos absolutos (por oposición a relativos), los Miembros exportadores afectados no podrán ejercer su derecho a suspender la aplicación de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes resultantes del GATT, es decir, a "adoptar medidas de retorsión", durante los tres primeros años de vigencia de una medida de salvaguardia (párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias).

La obligación de compensar es una característica crucial de las salvaguardias que las distingue de las medidas antidumping y compensatorias (en relación con las cuales no se requiere compensación, habida cuenta del carácter desleal de las importaciones en cuestión). No obstante, en la práctica rara vez se ha proporcionado compensación. De hecho, desde el establecimiento de la OMC en 1995 no se ha recibido ninguna notificación de propuestas de compensación.[58] Esto no debería ser probablemente muy sorprendente. Los países afectados por la medida de salvaguardia pueden estar interesados en distintos sectores para los que se pide compensación. Dado que las reducciones arancelarias en esos sectores tendrían que concederse sobre una base NMF, el país que aplica la salvaguardia corre el riesgo de compensar en exceso. Al mismo tiempo, no es realista esperar que todos los Miembros de la OMC afectados se pongan de acuerdo en una sola serie de medidas compensatorias. Bown (2002b) propone que el país que aplica salvaguardias reembolse los ingresos arancelarios recaudados a los gobiernos de los países cuyas empresas exportadoras se vean afectadas desfavorablemente.

Al ser ligeramente superior a dos años (Yano, 2006) la duración media de las salvaguardias en el marco de la OMC, el período de gracia de "tres años" para ejercer el derecho de retorsión con arreglo al párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias también explica el número relativamente pequeño de casos de compensación/retorsión planteados en el marco del artículo 8. Se han recibido algunas notificaciones de contramedidas propuestas, en consonancia con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero esas contramedidas no siempre se han aplicado (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Suspensión de concesiones conforme al párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias

Miembro que propone la suspensión	¿Contra quién?	Producto sujeto a la medida de salvaguardia original	Documento en que se notificó *	Año	¿Se aplicó realmente la suspensión?
Noruega	CE	salmón de piscifactoría	G/L/738 y Corr.1	2005	No
Turquía	Jordania	pasta	G/L/626	2003	No
Turquía	Jordania	aparatos sanitarios	G/L/625	2003	No
Turquía	CE	determinados productos de acero	G/SG/N/12/TUR/1, también con la signatura G/L/624	2002	No
CE	Estados Unidos	determinados productos de acero	G/C/10 y Suppl.1	2002	Sí (Véase G/C/10/Suppl.1)
Japón	Estados Unidos	determinados productos de acero	G/C/15 y Suppl.1	2002	Sí (Véase G/C/15/Suppl.1)
Suiza	Estados Unidos	determinados productos de acero	G/C/18	2002	No
China	Estados Unidos	determinados productos de acero	G/C/17	2002	No
Noruega	Estados Unidos	determinados productos de acero	G/C/16	2002	No
Polonia	Eslovaquia	azúcar	G/L/453 y Suppl.1-3	2001	Sí (Véase G/C/M/53 y G/L/453/Suppl.3)
CE	Estados Unidos	gluten de trigo	G/L/251	1998	No

*Sólo se indica una signatura, incluso en el caso de documentos con varias referencias.
Fuente: Secretaría de la OMC.

Desde una perspectiva sistémica, la compensación parece adecuada para preservar el nivel de liberalización "global" anterior a las salvaguardias. Más concretamente, la necesidad de compensar induce a los países grandes, es decir, los países que pueden imponer parte del costo de protección a los exportadores, a absorber una mayor parte del efecto precio que crean (en términos de relación de intercambio). Si tienen que hacer frente a costos que están más cerca de los costos reales de la protección, es posible que los países apliquen con menor frecuencia medidas comerciales. Como se indica en el recuadro 2 de la Sección B, las restricciones voluntarias de las exportaciones, que quedaron expresamente prohibidas por el Acuerdo sobre Salvaguardias, ofrecían una compensación implícita a las empresas extranjeras mediante las rentas contingentarias que creaban en los países exportadores.[59] Al mismo tiempo, si un país recurre a la protección temporal para resolver un problema de reajuste de una rama de producción, pero mantiene aranceles (políticamente) óptimos vigentes para otros sectores, puede considerarse contraproducente deshacer una situación "equilibrada" mediante reducciones de aranceles en sectores no relacionados.

Aplicación limitada en el tiempo (reparación temporal para facilitar el reajuste)

El artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene disposiciones específicas sobre la duración y el examen de las medidas de salvaguardia. Por regla general, las medidas de salvaguardia sólo deben permanecer vigentes el tiempo necesario para prevenir o reparar el daño grave a la rama de producción nacional y para facilitar el reajuste. No podrán exceder de cuatro años. Sin embargo, las salvaguardias pueden prorrogarse otros cuatro años si el Miembro de la OMC que las impone puede demostrar que esa prórroga es necesaria para hacer frente a los efectos que siguen produciéndose y que la rama de producción que se está protegiendo continúa reajustándose.[60]

La noción de reajuste está también integrada en la exigencia de que las medidas de salvaguardia, tras el primer año de aplicación, se liberalicen progresivamente a intervalos regulares. El riesgo de que esos límites temporales se eludan mediante una reimposición de las salvaguardias al final del período de aplicación original queda eliminado por el hecho de que una salvaguardia no puede aplicarse al mismo producto por un período igual a la duración de la medida anterior, como mínimo de dos años.[61] Con respecto a las medidas de salvaguardia de duración inferior (menos de 180 días), se aplica un período de gracia de un año siempre que una medida no haya sido aplicada al mismo producto más de dos veces en el período de cinco años inmediatamente anterior a la fecha de introducción de la medida.

Como se indica en la subsección C.1.a, los límites temporales específicos y creíbles son cruciales para que las salvaguardias cumplan su función. El Acuerdo sobre Salvaguardias incorpora ese concepto definiendo períodos fijos y sólo opciones limitadas para la prórroga o reimposición de las medidas.

Sin embargo, los límites temporales establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias pueden ofrecer demasiada protección en algunos casos y demasiado poca en otros. Aunque el primer caso tiene costos de eficiencia evidentes, también el otro es problemático. Una duración de las medidas de salvaguardia que no conceda tiempo suficiente para que la rama de producción nacional se reajuste impondría costos a los consumidores sin aportar en última instancia los beneficios que se esperan para la economía (Crowley, 2007).

(c) Conclusiones

Las disposiciones de salvaguardia son un elemento importante en los acuerdos comerciales internacionales. Permiten que los encargados de formular políticas asuman compromisos de gran alcance teniendo en cuenta la incertidumbre con respecto a futuros acontecimientos que podrían requerir un cambio de política. En esta sección se ha destacado que la característica distintiva de las salvaguardias en los acuerdos comerciales es su carácter estrictamente temporal, respaldado por la amenaza creíble de que otros países puedan castigar legítimamente todo abuso del mecanismo. Esa restricción proporciona los incentivos adecuados para el reajuste de la rama de producción.

Además, en un acuerdo comercial, mediante esa y otras prescripciones se trata de establecer un equilibrio entre la flexibilidad desconocida (en el momento de la firma del acuerdo) que un Miembro de la OMC podría necesitar y la preocupación de los interlocutores comerciales por reducir al mínimo los efectos de las medidas de salvaguardia sobre sus intereses. La obligación de demostrar que un aumento de las importaciones ha sido la causa del daño a la rama de producción nacional y de asegurarse de que el daño causado por otros factores no se atribuya falsamente a las importaciones es a este respecto crucial.

En la práctica, la aplicación de esta prescripción de causalidad/no atribución no ha sido clara, como lo demuestra el historial negativo a este respecto en la solución de diferencias. Por otra parte, muchos observadores han criticado el recurso a las correlaciones entre las importaciones y el daño para demostrar la repercusión de las importaciones en la industria nacional. Los economistas han puesto de relieve el problema fundamental que plantea la conceptualización de las importaciones como una variable exógena y no como una variable que se determina simultáneamente con otras variables causantes de daño, como la producción nacional. De hecho, tanto el daño como las importaciones pueden ser consecuencia de otros acontecimientos. Esta opinión ha dado lugar a un debate entre los especialistas sobre si el origen de la perturbación –extranjera o nacional– y una posible identificación de las responsabilidades desempeñan una función cuando se señalan las importaciones como la causa del daño a la industria nacional.

Esos debates pueden llegar también a tener importancia práctica, por ejemplo para calcular la cuantía admisible de un arancel de salvaguardia que no supere la proporción del daño debida a las importaciones. Al presentar las normas sobre la aplicación de medidas de salvaguardia, en esta sección también se han puesto de relieve otras cuestiones que han sido objeto de algún debate en las publicaciones sobre asuntos comerciales, como la posibilidad de modulación contingentaria (en virtud de la cual se apunta a las importaciones procedentes de Miembros de la OMC específicos) o la compensación exigida al país que aplica la medida. No obstante, para evaluar hasta qué punto son estrictas las disciplinas de salvaguardia, estas cuestiones también tienen que analizarse en relación con las normas que regulan otras formas de protección contingente. Estas cuestiones se examinan en las siguientes subsecciones.

2. DUMPING Y MEDIDAS ANTIDUMPING

En esta sección se examina la forma en que los economistas han explicado el fenómeno del dumping, es decir, la práctica de exportar mercancías a un precio inferior al precio normal en el mercado interno del exportador. Se analizan las motivaciones de las empresas y las consecuencias del dumping en el bienestar económico del país importador. Se valoran los beneficios y costos probables de la política antidumping cuando los gobiernos la utilizan como instrumento para combatir el dumping. Finalmente, se describen las normas multilaterales en materia antidumping y la forma en que dichas normas se aplican en la práctica.

(a) ¿Por qué recurren las empresas al dumping de mercancías?

Se considera en general que el dumping es una forma de ejercicio del poder de monopolio por una empresa extranjera en el comercio internacional, o

la respuesta a una demanda cambiante, sumada a la incapacidad de adaptar la capacidad de producción a lo largo del ciclo económico.

En muchos estudios se considera el dumping como un reflejo del poder de monopolio. Puede consultarse el enfoque clásico del problema del dumping en el comercio internacional en Viner (1923), que define el dumping fundamentalmente como una "discriminación de precios" en que una empresa con poder de monopolio o de mercado cobra precios diferentes a los consumidores de los mercados nacionales y de exportación. La fijación de un precio más bajo para los consumidores en el mercado de exportación será rentable para el monopolista si los consumidores del mercado de exportación responden mejor que los consumidores del propio país a los cambios de precios, lo que significa que tenderán más a reducir su demanda si aumenta el precio del producto (la demanda es elástica). Esta diferencia entre la elasticidad de la demanda de los mercados interno y de exportación puede aumentar si la empresa que practica el dumping se encuentra con competencia en el mercado de exportación pero mantiene el monopolio en su mercado interno.

El supuesto de que la empresa que practica el dumping tiene un monopolio en su propio mercado y que el mercado interno es oligopolístico es la característica distintiva de gran parte de los estudios económicos recientes sobre el dumping. La competencia significa que toda subida de los precios fijados por la empresa que practica el dumping llevará a los consumidores a optar por las mercancías ofrecidas por otras empresas en el mercado interno. Para mantener la discriminación de precios para el mismo producto, la empresa con el poder de monopolio tiene que estar en condiciones de segmentar o separar sus mercados interno y de exportación; de lo contrario, el arbitraje –las mercancías vendidas en el mercado más barato se revenderán en el mercado de precio más alto– eliminará la diferencia de precios. Esta segmentación puede producirse debido a la existencia de obstáculos al comercio en el país exportador o a los costos de transporte elevados.

Viner (1923) presenta una clasificación del dumping de acuerdo con los motivos de la empresa y la duración del mismo. Los motivos incluyen la eliminación de un excedente, la búsqueda de una reputación favorable en un nuevo mercado, el dumping predatorio (que consiste en tratar de establecer un monopolio obligando a los productores nacionales a abandonar su actividad), la retorsión contra el dumping practicado por una empresa extranjera y la retención de un costo unitario reducido mediante la expansión de la producción y la venta en el mercado de exportación.[62] Por su duración, el dumping puede ser esporádico, intermitente o continuado. Como se observa en esta y en secciones posteriores del Informe, muchas de las explicaciones económicas posteriores del dumping suelen tener como punto de partida una de esas motivaciones.

Brander y Krugman (1983) elaboran un modelo de oligopolio internacional, en que las empresas extranjeras y nacionales tienen poder de mercado y compiten en ambos mercados, lo que da lugar al dumping recíproco. La empresa extranjera práctica el dumping de mercancías en el mercado nacional y la empresa nacional hace otro tanto en el mercado exterior. Esto se aleja del modelo habitual de dumping, en que la empresa nacional tiene en cuenta únicamente el mercado interno mientras que la empresa extranjera goza de monopolio de su propio mercado. Como se observará en la siguiente sección, el dumping recíproco crea interacciones interesantes entre el gobierno nacional y los gobiernos extranjeros, en particular medidas de dumping "ojo por ojo" o de retorsión.

El dumping recíproco se produce debido a dos características expuestas por Brander y Krugman: las empresas nacionales y extranjeras se comportan como competidores según el modelo de Cournot[63] y ambas empresas incurren en costos de transporte cuando exportan. La competencia de Cournot y la existencia de costos de transporte permiten a la empresa nacional obtener una cuota mayor del mercado interno pero deja todavía cierto margen en éste para la empresa extranjera. Asimismo, dado que un competidor según el modelo de Cournot percibe una elasticidad de la demanda –es decir, el grado de respuesta a un cambio de los precios- igual a la elasticidad de la rama de producción dividida por su propia cuota mercado, cada empresa se encuentra con una demanda más elástica –o que responde mejor a los precios– en su mercado de exportación. Esta diferencia entre las elasticidades de la demanda de las empresas que practican una competencia imperfecta en los mercados internos y de exportación crea las condiciones para el dumping (el precio f.o.b. –franco a bordo– de las exportaciones es inferior al precio del mercado interno).[64] Como ambas empresas tienen que hacer frente a esta diferencia en las elasticidades de la demanda del mercado nacional y extranjero, se produce un dumping recíproco.[65]

Si una empresa tiene poder de mercado, cabe preguntarse si no intentará el dumping "predatorio", es decir vender a un precio suficientemente bajo para que los productores nacionales se vean obligados a cerrar, y la empresa extranjera pueda así establecer un monopolio. Algunas de las primeras leyes antidumping, como la de los Estados Unidos de 1916, tenían por objetivo poner fin al comportamiento predatorio de las empresas extranjeras (Brown y Hogendorn, 2000).[66] La depredación como motivo de dumping fue examinada ya hace años por economistas como Viner (1923) y Haberler (1937), pero no se le dio en general mucha importancia.

Cuando una empresa extranjera practica el dumping predatorio, incurre inicialmente en pérdidas al tratar de obligar a su competidor a bajar los precios (ello presupone que la empresa extranjera y la nacional tienen estructuras de costos semejantes). Suponiendo que logre finalmente eliminar a su competidor, tendrá que aumentar posteriormente su precio para recuperar las pérdidas iniciales y obtener una rentabilidad positiva. Sin embargo, la subida de sus precios atraerá al mercado a nuevos participantes, que podrían ser nuevos productores nacionales u otros exportadores extranjeros, con lo que perdería sentido el objetivo del dumping predatorio. Si no eleva sus precios suficientemente, es posible que no pueda recuperar sus pérdidas iniciales. Parece así muy difícil que se cumplan en la práctica todas las condiciones para que el dumping predatorio consiga buenos resultados. En uno de los pocos estudios empíricos en los que se considera esta cuestión, Shin (1998) llega a la conclusión de que esos casos parecen ser raros.[67]

En teorías más recientes del dumping predatorio se trata de superar algunas de esas dificultades señalando que este comportamiento podría producirse si la empresa nacional tiene información incompleta o si los mercados crediticios son imperfectos. En Hartigan (1996b), la empresa nacional no puede obtener de los mercados financieros los préstamos que le permitirían superar el período inicial de dumping de la empresa extranjera.[68] La razón de esto es que los mercados financieros no tienen información completa y basan sus proyecciones sobre las perspectivas de la empresa nacional en sus beneficios actuales. En un contexto de dumping por parte de empresas extranjeras y de pérdidas de la empresa nacional, los mercados financieros niegan en consecuencia el crédito a esta última, cuando en realidad podría recuperarse si recibiera financiamiento para seguir adelante.

Hartigan (1994) elabora un modelo de dumping predatorio en que la empresa nacional no sabe con seguridad si su rival extranjero es un productor de bajo costo. En caso de que lo sea, la empresa nacional no podrá competir con éxito. Al practicar el dumping, la empresa extranjera, cualquiera que sean sus costos efectivos, puede comportarse como un competidor de bajo costo y obligar a la empresa nacional a cerrar. Por ello, el dumping puede ser una estrategia racional incluso para una empresa extranjera de costo elevado mientras la empresa nacional no conozca sus costos verdaderos.

Mientras que la mayoría de las explicaciones del dumping suponen que las empresas que lo practican deben tener poder de mercado, Ethier (1982) pone de manifiesto que el dumping, en el sentido de venta en el mercado de exportación con un precio inferior al costo medio de la producción, puede ser también la respuesta de las empresas en mercados perfectamente competitivos durante una coyuntura económica desfavorable.[69] La razón por la que el precio de sus mercancías es inferior al costo medio de producción es su incapacidad de reducir los costos a la misma velocidad que los precios cuando la coyuntura económica es desfavorable.

En caso de caída repentina de la demanda, el precio de la producción puede disminuir rápidamente, al tiempo que la falta de flexibilidad de la empresa para despedir trabajadores o reducir su capital social significa que no podrá adaptar su capacidad de producción en la misma medida, ni por consiguiente sus costos. El dumping es así una consecuencia natural de un mundo en que las empresas perfectamente competitivas no pueden conocer con certeza la demanda de su producción ni adaptar sus procesos de producción rápidamente. Esta explicación parece indicar también que el dumping puede ser más frecuente en las industrias cíclicas que sufren fluctuaciones periódicas de la demanda y en las que tienen dificultades para ajustar la capacidad.

Finalmente, el dumping puede ser un medio que permite a las empresas adquirir experiencia valiosa o aumentar sus conocimientos tecnológicos, con lo que aumentaría la eficiencia económica. Según Clarida (1993), los países tienen distintos niveles de conocimientos tecnológicos. El autor supone que las empresas de los países tecnológicamente atrasados sólo pueden adquirir conocimientos técnicos dedicándose a la producción. Si la demanda mundial es lo bastante elevada, el ingreso de esas empresas en el mercado puede hacer que el precio mundial caiga por debajo del costo de oportunidad[70] de la

producción, y el resultado sería que las empresas de los países atrasados practicarían el dumping.

Gruenspecht (1988) ofrece un tipo de explicación semejante. En su estudio, una empresa obtiene experiencia mediante la producción de mercancías; la experiencia adquirida permite a la empresa producir con costos más bajos en el futuro. Ello ofrece a las empresas nacionales y extranjeras que maximizan los beneficios un incentivo para continuar produciendo y exportando aun cuando los precios sean inferiores a los costos corrientes, y tiene sentido desde el punto de vista económico para esas empresas porque la producción y exportación a precios inferiores a los costos corrientes es una forma de inversión productiva, gracias a su rentabilidad futura.

i) Efectos de bienestar del dumping

¿Cuáles son los efectos del dumping en el bienestar económico del país importador? La teoría económica sugiere que, con la posible excepción del dumping predatorio, todos los demás casos de dumping aumentan el bienestar económico del país importador o, en el peor de los casos, tienen en él efectos ambiguos. Naturalmente, la mayor parte de los estudios económicos han tratado el dumping como un ejemplo de ejercicio del poder de mercado. Pero en este contexto de mercados imperfectamente competitivos, el dumping puede aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos. En la mayoría de las circunstancias, el bienestar del país importador aumenta como consecuencia del dumping, ya que los consumidores y usuarios del producto disfrutan de precios de importación más bajos, aun cuando la razón de la reducción del precio (el dumping) puede variar.

En el estudio de Viner, el dumping es resultado de la sensibilidad al precio de los consumidores nacionales, que optarían por otros productos si el precio subiera. En las explicaciones ofrecidas por Clarida y Gruenspecht, la empresa extranjera está dispuesta a producir y vender a un precio inferior al costo medio como forma de inversión para aumentar la productividad en el futuro. Por ello, los precios cobrados por la empresa extranjera son más bajos y, además, continuarán siéndolo en el futuro, debido a la adquisición de conocimientos tecnológicos o de experiencia de producción. En Ethier, la evolución del ciclo económico y la lentitud del ajuste en la rama de producción dan lugar a que la empresa extranjera venda a un precio ventajoso para los consumidores nacionales.

La excepción a esta conclusión general de que el dumping es beneficioso para el país importador es el caso del dumping predatorio que consigue sus objetivos. Los consumidores nacionales y otros usuarios del producto objeto de dumping pueden beneficiarse del bajo nivel de los precios durante la fase inicial del dumping, pero tendrán que pagar precios más altos en el futuro, cuando el productor extranjero adquiera poder de monopolio en el mercado interno. Si el dumping predatorio consigue sus objetivos, es decir, los beneficios actualizados de la empresa extranjera gracias al dumping superan sus beneficios en el caso hipotético de ausencia de dumping, los consumidores resultarán perjudicados, ya que los precios bajos iniciales no compensan la subida de éstos más adelante.

En el ejemplo del dumping recíproco de Brander y Krugman (1983), los efectos de bienestar del dumping son ambiguos debido a la existencia de dos fuerzas opuestas. El dumping recíproco practicado por empresas nacionales y extranjeras aumenta la competencia y reduce el poder de mercado de la empresa existente en su mercado interno. No obstante, se despilfarran recursos económicos debido a los costos del transporte entre ambos países. Que el bienestar aumente o no depende de la magnitud de esos dos efectos encontrados.

En todos estos casos, el dumping redundará en detrimento de la rama de producción nacional. La presencia de importaciones objeto de dumping representa una mayor competencia para la rama de producción nacional y muchas veces da lugar a una reducción de la producción interna. En el caso del dumping predatorio, la rama de producción nacional desaparecerá.

(b) ¿Cuáles son los beneficios y riesgos asociados con el uso de medidas antidumping?

Para contrarrestar el dumping y sus efectos económicos, muchos países han recurrido a leyes antidumping que permiten a las autoridades nacionales aplicar medidas antidumping a las importaciones siempre que haya habido dumping y que se haya causado daño a la rama de producción nacional. Como se ha observado en la sección B, es posible que se requiera cierta flexibilidad en los acuerdos comerciales para que los países estén dispuestos a aumentar sus compromisos de acceso al mercado. La política antidumping puede actuar como válvula de seguridad para aliviar

las presiones proteccionistas, que de lo contrario podrían representar una amenaza para el programa gubernamental de reforma del comercio. Se trata de un beneficio importante que debería tenerse en cuenta, en particular porque gran parte del debate en esta sección se centrará en los beneficios y en los costos resultantes de la aplicación de medidas antidumping. En otras palabras, ¿cómo podría repercutir el mayor uso de la protección contingente en el comportamiento de las empresas extranjeras y nacionales, el volumen del comercio y el bienestar económico del país importador?

Los efectos de las medidas antidumping pueden compararse con los de un arancel sobre las importaciones. En forma semejante a este arancel, los derechos antidumping mejorarán la situación de los productores nacionales y elevarán los ingresos públicos pero incrementarán el costo de las importaciones para los usuarios o los consumidores nacionales. Se puede aplicar así el análisis económico estándar de la protección arancelaria para analizar los efectos probables de las medidas antidumping. Sin embargo, la política antidumping tiene algunas características importantes que este análisis estándar no tiene en cuenta y que deben también considerarse.

i) Desviación del comercio

Los derechos antidumping no se aplican a las importaciones de todas las procedencias; se plantea entonces la posibilidad de desviación de las importaciones, es decir, de que se reduzcan las importaciones de un país al tiempo que aumentan las de otro país. La aplicación de derechos antidumping quizá no reduzca significativamente el nivel total de las importaciones, ya que las que, por su procedencia, no están sometidas a medidas antidumping pueden simplemente ocupar el lugar de las que están sujetas a los derechos. En la sección D se examinan las pruebas empíricas sobre el alcance de la desviación del comercio que puede ser consecuencia de las medidas antidumping.

ii) Inversión extranjera directa (IED) para eludir los derechos de aduana

Otra complicación es que las empresas extranjeras que son objeto de medidas antidumping pueden decidir "eludir" el arancel antidumping estableciendo una presencia, a través de la inversión directa, en el país importador. Algunos autores mantienen que la IED cuyo objetivo es eludir los aranceles puede representar para los productores nacionales una amenaza todavía mayor que las importaciones objeto de dumping (Ellingsen y Warneryd, 1999). Según estos autores, una protección elevada en forma de legislación antidumping puede ser perjudicial para una rama de producción que compite con las importaciones, ya que fomentaría las entradas de IED, y ese resultado podría ser todavía menos deseable para la rama de producción nacional que la competencia de las importaciones. Un gobierno indebidamente influenciado por la rama de producción nacional que compite con las importaciones establecerá, por consiguiente, un nivel de protección suficientemente bajo para limitar la presencia extranjera. En la sección D se examinan las pruebas empíricas de la importancia de la IED para eludir los aranceles.

iii) Comportamiento estratégico

La legislación antidumping puede repercutir en el comportamiento estratégico de las empresas nacionales y extranjeras y ello puede ocurrir de manera que resulte difícil prever los efectos en el bienestar del país importador. Por comportamiento estratégico se entienden las medidas adoptadas por las empresas con el fin de influir en el entorno de mercado en que compiten, incluido el comportamiento de sus competidores. Puede incluir medidas para animar a sus rivales a actuar en forma cooperativa (por ejemplo, crear un cártel), o no cooperativa. Las medidas tienen el objetivo de aumentar los beneficios de la empresa a costa de los rivales. Este comportamiento es característico de las empresas que actúan en mercados imperfectamente competitivos. Los estudios económicos sobre las medidas antidumping han presentado un gran número de modelos de integración estratégica entre las empresas. En esta sección se examinan sólo algunos de ellos. Se han hecho pocas evaluaciones empíricas serias de muchos de estos modelos.

Falta de cooperación

En caso de falta de cooperación, es decir, cuando la empresa nacional y extranjera no terminan concertando acuerdos de colusión, por ejemplo en forma de cártel, la posibilidad de investigaciones antidumping puede llevar a un cambio en el comportamiento de las empresas nacionales y extrajeras con respecto a los precios y la producción. Según que las empresas compitan en la cantidad o en el precio, los efectos estratégicos y de bienestar serán diferentes.

Reitzes (1993) estudia de qué manera se ve afectado por la política antidumping el comportamiento tanto de la empresa extranjera como de la nacional. La política antidumping crea una amenaza creíble de que se impongan en el futuro derechos basados en el margen existente entre el precio de exportación de la empresa extranjera y el precio que cobra en su mercado interno. La empresa nacional tiene incentivos para aumentar este margen de manera que haya una base para la realización de una investigación antidumping, mientras que la empresa extranjera deseará reducir esta diferencia. Si las empresas compiten sobre la base de la cantidad, la empresa nacional puede aumentar este margen ampliando la producción actual. Esto hace que caigan los precios, mientras que la empresa extranjera optará por reducir las exportaciones para mitigar la presión a la baja sobre el precio. Siempre que la empresa nacional tenga una cuota mayor del mercado interno, conseguirá que el precio baje. Como la reducción de los precios beneficia a los consumidores y usuarios nacionales, la adopción de una política antidumping tenderá a aumentar el bienestar del país en cuestión.[71]

En cambio, si las empresas compiten sobre la base del precio, la política antidumping tenderá a deteriorar el bienestar nacional. La competencia obligará a la empresa nacional y a la extranjera a cobrar el mismo precio en el mercado interno. Ello dará lugar al establecimiento de un derecho antidumping para la empresa extranjera, ya que cobra un precio más alto en su mercado nacional, donde tiene el monopolio y establece precios de monopolio. El derecho antidumping impuesto a las importaciones eleva el precio en el mercado nacional y penaliza a los consumidores y usuarios.

En un estudio anterior, Fischer (1992) había examinado una cuestión semejante, aunque consideraba un aspecto más amplio que las medidas antidumping.[72] Por lo que respecta a su análisis del dumping, Fischer va más allá de Reitzes al considerar ambas definiciones de dumping: i) precio de exportación inferior al precio en el mercado nacional y ii) precio inferior al costo medio de producción. Independientemente de la definición de dumping que se utilice, si las empresas compiten sobre la base de la cantidad, la empresa nacional aumentará la producción en el primer período con el fin de reducir el precio y crear las condiciones para la adopción de una medida antidumping contra la empresa extranjera. Ello tenderá a aumentar el bienestar de la economía nacional.

Según Viner, uno de los motivos del dumping es el deseo de la empresa de mantener la capacidad de producción en un contexto de reducción de la demanda. El modelo de Ethier antes examinado revelaba también cómo el dumping puede ser resultado de una combinación de la disminución de la demanda y la lentitud del ajuste de la rama de producción. Por lo que respecta a la empresa extranjera, la capacidad de recurrir al dumping en el mercado nacional durante los períodos de escasa demanda reduce el costo de mantenimiento de la capacidad excedentaria. En esas circunstancias, Staiger y Wolak (1992) observan que uno de los efectos de una ley antidumping en el mercado nacional puede ser la reducción de la capacidad de producción por la empresa extranjera. Con la ley antidumping, las empresas nacionales pueden solicitar directamente la aplicación de medidas antidumping durante las coyunturas negativas y reducir directamente el volumen de las importaciones durante esos períodos. Esta actividad antidumping eleva el costo de mantenimiento del exceso de capacidad para la empresa extranjera, y da lugar al recorte de su capacidad excedentaria. El volumen de las importaciones disminuye de esta manera indirectamente debido a que la empresa extranjera reduce la escala de sus operaciones. Si bien ello ayuda a los productores nacionales, el efecto global en la economía nacional será la reducción del bienestar económico.

Otra perspectiva sobre la interacción estratégica provocada por las medidas antidumping es la presentada por Hoekman y Leidy (1992). Los autores examinan la probabilidad de que la protección antidumping otorgada a una rama de producción de las fases "anteriores" del proceso haga también que las ramas de producción de las fases "ulteriores"[73] soliciten una protección semejante.[74] Si la subida del precio de los insumos asociada con la protección antidumping en las fases anteriores del proceso de producción merma la competitividad de las empresas de las etapas posteriores que compiten con las importaciones, la protección antidumping no favorece a ninguno de los dos sectores. Ambos pierden, ya que las industrias de las etapas ulteriores deben pagar precios más altos por sus insumos, mientras que las de las fases anteriores pierden a sus clientes (sector de las etapas ulteriores). No obstante, dado que la protección en el mercado de las etapas iniciales causa daño a las industrias de las etapas ulteriores, ofrece a éstas un fundamento para solicitar la protección antidumping. La conclusión principal del documento es que existe la tendencia a que la protección antidumping se extienda en

cascada a lo largo del curso de la producción, de manera que la protección ofrecida inicialmente a las etapas anteriores acabe extendiéndose también a las etapas ulteriores. Además, el convencimiento de que este sector podrá conseguir una protección similar hace más fácil que la industria de las etapas anteriores solicite alivio antidumping inicialmente.

Vandenbussche y Waughty (2001) estudian los efectos de la política antidumping en los mercados cuyas empresas compiten sobre la base tanto del precio como de la calidad de su producción. Una razón por la que las importaciones pueden tener precios más bajos que la producción nacional es que son de calidad inferior. Si la empresa extranjera de calidad inferior se ve obligada por las medidas antidumping a fijar precios semejantes a los de la producción nacional, deberá competir más agresivamente sobre la base de la calidad. El mantenimiento de una calidad baja no bastará ya para competir con éxito contra las empresas nacionales. El resultado puede ser una inversión de la calidad, es decir, que la empresa extranjera pase a ser la que produce con mejor calidad. Como señalan los autores, la mejora de la calidad de las importaciones extranjeras en respuesta a la imposición de restricciones comerciales, como un contingente, es un hecho bien conocido. Por ello, la principal aportación de su estudio es que, si bien la política antidumping puede eliminar la diferencia de precios entre las importaciones y la producción nacional, puede perjudicar a largo plazo las perspectivas de la industria nacional ofreciendo a la empresa extranjera incentivos y oportunidades de mejorar la calidad de su producción.

Finalmente, es también interesante la perspectiva sobre la legislación antidumping presentada por Anderson et al. (1995), que consideran que esa legislación es resultado de la interacción estratégica no entre las empresas si no entre los gobiernos. Toman como punto de partida la explicación de dumping recíproco de Brander y Krugman (1983), basada en la competencia entre las empresas nacionales y extranjeras en ambos mercados. Ambas empresas practican también el dumping porque sus precios de exportación franco a bordo (f.o.b.) son inferiores a los que fijan en el mercado nacional. Anderson et al. (1995) mantienen que el resultado del dumping recíproco es semejante al problema del dilema del prisionero, en el que ambas partes empeoran su situación debido a la falta de cooperación. Hay una ineficiencia económica asociada al hecho de que ambas empresas practican discriminación de precios, ya que el excedente de los consumidores será menor. La adopción por el país de origen de legislación antidumping reduce su bienestar económico, ya que el precio de las importaciones aumenta, mientras que mejora el bienestar del otro país. Ello se debe a que el derecho antidumping vincula eficazmente los precios impuestos por la empresa extranjera en sus mercados de exportación e interno, ya que el margen de dumping refleja la diferencia entre los dos precios. Lo más conveniente para la empresa extranjera será entonces bajar su precio en el mercado interno para reducir el derecho antidumping que tiene que pagar, con lo que aumentaría el bienestar en el país extranjero. El resultado es similar cuando solamente el país extranjero adopta leyes antidumping: su bienestar económico disminuye mientras que mejora el bienestar del país de origen. Sólo si ambos países adoptan leyes antidumping mejorará simultáneamente su bienestar, ya que las leyes aseguran una eliminación global de la discriminación de precios. Los autores suponen que la difusión de leyes antidumping en todo el mundo podría considerarse como un acuerdo de cooperación por parte de los gobiernos con el fin de evitar el problema del dilema del prisionero.

La interacción estratégica entre los gobiernos es también, según estudios recientes sobre la retorsión, un motivo para la adopción de medidas antidumping. Prusa y Skeath (2002) sostienen que la retorsión es uno de los motivos por los que los países utilizan las medidas antidumping, ya que toman aparentemente estas iniciativas contra quienes los han sometido anteriormente a investigaciones antidumping. Los países que optan por la retorsión pueden considerar que los anteriores usuarios de medidas antidumping están incumpliendo un compromiso previo de apertura del comercio. La utilización de medidas antidumping de esta forma estratégica está así en consonancia con una estrategia consistente en castigar a los países que se desvían de la norma y disuadirlos de hacerlo en el futuro. El estudio de Martin y Vergote (2008) antes examinado recurre también al concepto de retorsión para explicar la utilización mucho más frecuente de las medidas antidumping, que podrían estar orientadas a países específicos, que de las de salvaguardia.

Colusión

La política antidumping puede ofrecer a las empresas nacionales y extranjeras un instrumento de colusión, cuyo resultado sería la fijación de los precios o de la producción. Ello se debe a que las empresas nacionales pueden utilizar las investigaciones antidumping como amenaza creíble para convencer a la empresa

extranjera de la conveniencia de la colusión. Sin la amenaza de derechos antidumping, no sería posible conseguir la cooperación de la empresa extranjera. La colusión entre la empresa nacional y la extranjera permite a las dos, en cuanto grupo, conseguir mayores beneficios que si se hubieran aplicado los derechos antidumping. Los beneficios adicionales se obtienen al mantener precios más altos aumentando la escasez artificial de su producción en el país importador. Los consumidores y usuarios del país importador sufren estos precios más altos, y el gobierno nacional sacrifica al mismo tiempo los ingresos resultantes de los derechos antidumping.

Prusa (1992) observa que la legislación antidumping puede dar lugar a la colusión tácita entre las empresas nacionales y las extranjeras. Elabora un modelo de negociación entre ambas cuando compiten sobre la base del precio y demuestra que las empresas nacionales prefieren retirar las peticiones en lugar de proceder con la investigación antidumping. La amenaza de un derecho antidumping creíble puede inducir a la empresa extranjera a negociar y cooperar para llegar a un acuerdo sobre el precio con la empresa nacional, con beneficios para ambas partes. En el recuadro 7 se hace una descripción detallada de dicho estudio.

Recuadro 7
Cómo se pueden utilizar las medidas antidumping para promover la colusión

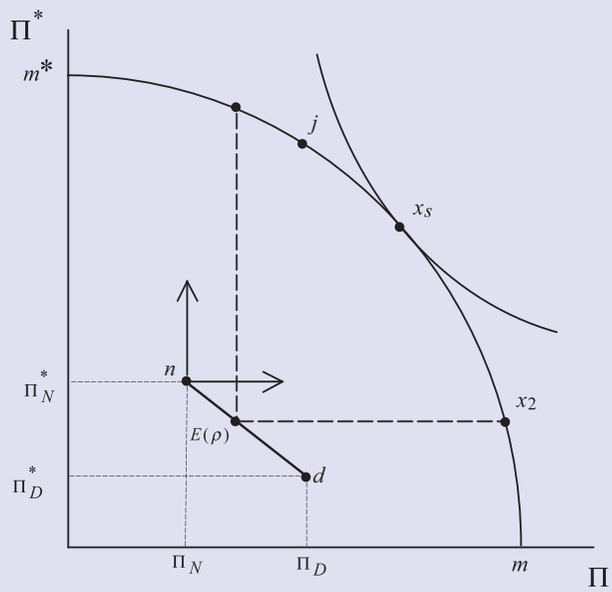
El modelo elaborado por Prusa analiza los casos antidumping retirados a consecuencia de una colusión entre las ramas de producción nacionales y extranjeras. Prusa argumenta que la perspectiva de los derechos antidumping es utilizada por la rama de producción nacional para amenazar a la extranjera de modo que acepte la colusión. Si la rama de producción extranjera no accede a ello, se deja que continúe la investigación antidumping, con la consiguiente amenaza de imposición de derechos a las empresas extranjeras. Si las empresas aceptan la colusión, se retira la petición antidumping y tanto las empresas nacionales como las extranjeras elevan los precios en el mercado interno.

Consideremos el caso de un mercado con dos empresas, una extranjera y una nacional, cada una de las cuales vende un producto ligeramente diferente en el mercado interno. Para mayor comodidad, las variables extranjeras se señalan con un asterisco en el gráfico *infra*. La cronología y las estrategias disponibles son las siguientes:[a] en la primera fase, la rama de producción nacional decide si presenta una petición contra la rama de producción extranjera. Si no se presenta la petición, las empresas compiten entre sí, lo que les lleva al equilibrio de Bertrand-Nash indicado por el punto *n*.[b] Si la rama de producción nacional inicia una investigación antidumping, la autoridad competente comenzará su investigación. En la segunda fase, la rama de producción nacional puede retirar la petición o dejar que las autoridades continúen hasta llegar a una determinación definitiva. Esto se producirá con una probabilidad ρ, en cuyo caso la empresa extranjera elevará el precio de su producto y pagará los derechos en la forma determinada por la autoridad antidumping. En el caso de que se llegue a un resultado final, lo que ocurre con una probabilidad $1-\rho$, las ramas de producción conseguirán los mismos beneficios que si no se hubiera iniciado la petición, es decir, los beneficios coinciden con los del equilibrio de Bertrand-Nash.

El gráfico 1 es una representación del modelo aplicado a la rama de producción y en él se recogen todas las posibilidades de beneficio a disposición de las dos empresas. La curva m*jm es la frontera de posibilidades de beneficio (PPF), que indica el máximo beneficio que podrían alcanzar las dos empresas. La curva PPF tiene una pendiente descendente porque los beneficios de una de las empresas sólo pueden aumentar si disminuyen los de la otra. Todo punto en esta frontera o por debajo de ella puede conseguirse con una pareja adecuada de precios (un precio cobrado por la empresa nacional y otro por la empresa extranjera). El punto *m*(m)* indica el nivel de beneficio de monopolio de la empresa extranjera (nacional), mientras que *j* indica el nivel de beneficio que consigue el máximo beneficio conjunto (o de colusión).

El nivel de beneficio de Bertrand-Nash (punto *n*) es un punto interior de la curva PPF. Ambas empresas podrían en rigor encontrarse en situación mejor que el equilibrio de Bertrand-Nash si se comprometieran a mantener precios más altos, lo que generaría mayores beneficios para ambas (puntos situados al noreste de n, siguiendo la dirección de las flechas).

Gráfico 1
Representación del juego; los ejes representan las utilidades de las empresas



El resultado de equilibrio de una decisión afirmativa es el punto *d*, en que los beneficios de las empresas nacional y extranjera corresponden a Π_D y Π^*_D, respectivamente. Hay que tener en cuenta que, si se aplican los derechos antidumping, el beneficio de la empresa nacional es mayor que en el equilibrio de Bertrand-Nash ($\Pi_D > \Pi_N$), mientras que el beneficio de la empresa extranjera es correlativamente inferior ($\Pi^*_D < \Pi^*_N$). El segmento lineal que une el punto *n* con el punto *d* representa todos los posibles beneficios previstos para cualquier probabilidad ρ. Supongamos que el punto $E(\rho) \equiv (E\Pi(\rho), E^*\Pi(\rho))$ representa el beneficio previsto de la empresa nacional y la extranjera cuando la probabilidad de conseguir una decisión afirmativa es igual a ρ.[c] Si es probable que las autoridades constaten la existencia de dumping (por ejemplo, si ρ está cerca de uno), en ese caso $E(\rho)$ se encuentra más próximo al punto *d*. Por el contrario, si es improbable que establezca el dumping (por ejemplo, ρ está cerca de cero), en ese caso $E(\rho)$ se encuentra más próximo al punto *n*.

Tanto la rama de producción nacional como la extranjera tienen incentivos para negociar un acuerdo, ya que éste puede aumentar sus beneficios con respecto a los valores previstos $E\Pi(\rho)$ y $E^*\Pi(\rho)$. La solución negociadora puede representarse gráficamente buscando la tangencia entre el límite superior del marco de negociación (es decir, PPF) y la hipérbola asintótica hasta las líneas discontinuas pasando por $E(\rho)$. La solución negociadora está representada por el punto x_s e indica claramente que las empresas se benefician con una solución negociada del caso antidumping. Además, la probabilidad ρ contribuye de manera notable a determinar el resultado de la negociación. Al ρ aumentar (es decir, cuando el dumping resulta más probable), el poder de negociación se desplaza hacia la empresa nacional. En resumen, las peticiones antidumping constituyen un vehículo para alcanzar niveles de beneficio basados en la cooperación.

a La cronología de los distintos acontecimientos puede considerarse como diferentes etapas de un juego.

b La competencia de Bertrand se produce cuando las empresas con poder de mercado compiten sobre la base del precio. El resultado Nash de la competencia de Bertrand se produce cuando la estrategia o el precio elegido por cada empresa representa su mejor respuesta a las estrategias de precios de sus rivales.

c Se supone en este caso que las empresas no presentan diferencias en materia de riesgo, es decir que, cuando se encuentran ante un resultado incierto (en este caso la incertidumbre con respecto a la determinación antidumping final), sólo les preocupa maximizar el beneficio previsto o medio. El beneficio previsto de la empresa nacional y extranjera, $E\Pi(\rho)$ y $E\Pi^*(\rho)$, está representado por $E\Pi(\rho) = \rho\Pi_D + (1-\rho)\Pi_N$ y $E\Pi^*(\rho) = \rho\Pi^*_D + (1-\rho)\Pi^*_N$.

El estudio de Zanardi (2004a) amplía la labor de Prusa introduciendo los costos de coordinación y la capacidad de negociación como factores que influyen en la probabilidad de colusión entre la empresa nacional y la extranjera. El modelo de Prusa implica que se retirarán todas las peticiones antidumping, ya que las empresas siempre obtienen beneficios de la colusión. Zanardi observa que sólo el 17,8 por ciento de todos los casos antidumping de los Estados Unidos durante el período 1980-1997 se retiraron posteriormente. Por ello, mantiene que es probable que sólo una parte de los casos antidumping den lugar en definitiva a la colusión de las empresas, mientras que la mayoría continúan el proceso antidumping hasta el final. En su opinión, es preciso tener en cuenta estas modalidades en los datos.

Con arreglo al modelo de colusión de Zanardi, la probabilidad de que la industria nacional retire las peticiones antidumping y acepte posteriormente la colusión resulta afectada por el costo de la coordinación entre las empresas y la capacidad de negociación de la industria nacional en relación con la de las empresas extranjeras. Cuanto mayor sea el número de empresas, tanto nacionales como extranjeras, interesadas en la colusión, mayores serán los costos de coordinación. Ello hace más difícil la posibilidad de llegar a un acuerdo. Cuanto mayor sea la capacidad de negociación de las empresas nacionales, mayor será la probabilidad de que las empresas extranjeras accedan a la colusión.

El estudio de Staiger y Wolak (1992) antes mencionado considera también la posibilidad de acuerdos con mecanismos de autoaplicación entre la rama de producción nacional y la empresa extranjera. Los acuerdos adoptan la forma de una promesa por parte de la rama de producción nacional de no iniciar solicitudes de medidas antidumping, a cambio de una promesa de la empresa extranjera de no exportar por encima de un volumen previamente especificado. Para la empresa extranjera, el principal beneficio del acuerdo es que puede continuar manteniendo un precio elevado en el propio país. Ello no era posible cuando existía la posibilidad de una medida antidumping, ya que en esas circunstancias tenía que encauzar una parte mayor de su producción hacia su mercado interno y reducir los precios en consecuencia. Para las empresas nacionales, el acuerdo significa que las importaciones se limitan a un volumen que se fija por adelantado y que pueden evitar los costos asociados con la presentación de una solicitud de medidas antidumping. Aun cuando no se inicien procedimientos antidumping, el acuerdo da por resultado un volumen de comercio que no es significativamente distinto de la situación existente cuando las empresas nacionales presentaban las solicitudes.

Veugelers y Vandenbussche (1999) investigan también la forma en que la política antidumping influye en los incentivos en favor de la colusión. Comienzan con el supuesto de que el mercado nacional puede presentar, ya antes de la aprobación de las leyes antidumping, cierto grado de cartelización. Suponiendo que ninguno de los productos vendidos por las empresas nacionales y extranjeras es demasiado diferente y que la estructura de costos de las empresas no difieren demasiado, señalan que la política antidumping puede favorecer todavía más la colusión entre las empresas nacionales y extranjeras.[75]

iv) Otros efectos

Como se ha señalado antes, cuando el nivel actual de producción reduce los costos de producción futuros, es posible que las empresas nacionales y extranjeras recurran al dumping de productos en los mercados extranjeros para obtener experiencia (Gruenspecht, 1988). La aplicación de medidas antidumping, que impiden a los rivales extranjeros vender a precios inferiores al costo, reducirá el incentivo de las empresas extranjeras y nacionales para realizar esta "inversión" con el fin de obtener experiencia en la producción. Esto puede implicar una pérdida de bienestar, ya que la sociedad renuncia a la oportunidad de reducir costos futuros.

Puede observarse también una preocupación semejante acerca de los posibles efectos de las medidas antidumping en el estudio de Clarida (1993) antes examinado. Su explicación del dumping era que se produce porque las empresas de un país tecnológicamente atrasado sólo pueden adquirir conocimientos tecnológicos si realmente producen la mercancía en cuestión. La entrada de estas nuevas empresas en el mercado puede hacer que los precios caigan por debajo del costo medio de producción. Si las investigaciones antidumping consiguen penalizar a estos nuevos participantes, se detendrá el proceso de modernización del país tecnológicamente atrasado.

Finalmente, incluso en el caso del dumping predatorio, las consecuencias de la legislación antidumping para el bienestar son ambiguas. Cuando la empresa nacional se ve obstaculizada por su incapacidad de obtener crédito durante el período de dumping

predatorio, es posible que una ley antidumping no proteja a esa empresa frente a esta forma de dumping (Hartigan, 1996b). Ello se debe a que el dumping de la empresa extranjera puede producirse en un punto muy bajo del ciclo económico, en cuyo caso será difícil demostrar que se ha causado un daño importante a la rama de producción nacional debido al dumping y no a otras causas.

(c) Disciplinas de la OMC y medidas antidumping

Las primeras medidas antidumping en la legislación comercial nacional se remontan a finales del siglo XIX y los primeros años del siglo XX. El Canadá fue el primer país que introdujo, en 1904, disposiciones antidumping. En 1916 los Estados Unidos, en su Ley Antidumping de 1916, declararon ilegal la venta de mercancías importadas a precios sustancialmente inferiores a su valor de mercado. Antes del estallido de la Primera Guerra Mundial, Australia, Francia, el Japón, Nueva Zelandia y Sudáfrica promulgaron leyes antidumping y/o sobre derechos compensatorios.

Los debates internacionales sobre las medidas antidumping probablemente comenzaron en la Sociedad de Naciones, que trató de establecer en el decenio de 1920 un enfoque coordinado de las relaciones comerciales internacionales a raíz de las perturbaciones en los mercados internacionales y el súbito aumento de solicitudes de protección contra la competencia desleal. Se celebraron varias conferencias económicas de la Sociedad de Naciones, y en una de ellas, celebrada en 1927, se elaboró un informe sobre el dumping. En el Memorando sobre la legislación de distintos Estados para la prevención del dumping se constató que a principios del decenio de 1920 no se aplicaban en general las leyes antidumping existentes. Sólo Australia, el Canadá y Sudáfrica aplicaban su legislación antidumping. Los países europeos, entre ellos Gran Bretaña, así como Nueva Zelandia y los Estados Unidos, apenas utilizaban su legislación en materia de derechos antidumping/compensatorios.

Sin embargo, es probable que las medidas antidumping hayan aumentado durante la Gran Depresión de los años treinta. Irwin (2005) constata que las medidas antidumping en los Estados Unidos aumentaron marcadamente entre 1932 y 1939, y llegaron a un nivel máximo de 70 en 1939. Después de la Segunda Guerra Mundial, y en medio de debates sobre las instituciones multilaterales que habrían de administrar las relaciones económicas internacionales, la "Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio" incluía una disposición sobre derechos antidumping y compensatorios. El Artículo 34 de la Carta define el margen de dumping (a saber, la diferencia entre el precio de exportación y el precio normal en el mercado nacional del exportador), prescribe que ningún derecho antidumping puede exceder del margen de dumping constatado y que sólo deben percibirse derechos antidumping si las importaciones causan o amenazan causar un daño importante a una rama de producción establecida o retrasan de manera importante la creación de una rama de producción nacional. La Carta también prescribe que un mismo producto no puede estar sujeto a derechos antidumping y a derechos compensatorios para compensar tanto el dumping como las subvenciones a la exportación.

El Artículo VI del GATT estipula la manera en que los Miembros de la OMC pueden reaccionar ante el dumping sin infringir los principios de la OMC. El Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994, comúnmente denominado Acuerdo Antidumping, establece procedimientos específicos para tramitar investigaciones antidumping de manera compatible con el Artículo VI del GATT. El Artículo VI del GATT y el Acuerdo Antidumping son únicos en su género en cuanto que cabría aducir que representan un permiso expreso para que los gobiernos adopten medidas contra el comportamiento en el mercado de empresas del sector privado. No obstante, si un Miembro de la OMC afectado por las medidas antidumping adoptadas por otro Miembro considera que no se están satisfaciendo los requisitos establecidos en el Artículo VI y en el Acuerdo Antidumping, puede solicitar que se inicien actuaciones con arreglo a las disposiciones sobre solución de diferencias de la OMC.

El siguiente examen se centra en las normas que regulan: i) el elemento activador de las investigaciones antidumping; ii) la definición de la rama de producción nacional; iii) la relación de causalidad entre el dumping y el daño; y iv) la aplicación de medidas antidumping.

i) El elemento activador

En el análisis económico que figura en la anterior subsección se han identificado muchos posibles motivos para el dumping y también se ha examinado en qué condiciones el dumping puede tener efectos

beneficiosos o perjudiciales para el bienestar del país importador. El análisis del bienestar ha ido más allá de la repercusión en los productores nacionales, que sufren a raíz de la competencia de un mayor número de importaciones, para incluir el efecto del dumping para los consumidores y los sucesivos usuarios del producto importado que normalmente se benefician del precio más bajo. Desde esa perspectiva, las normas de la OMC parecen desalentar o impedir todo tipo de dumping que cause un daño a los productores nacionales, con independencia de sus efectos económicos más amplios.

Lo que activa una investigación antidumping es la alegación de que el dumping practicado por un exportador está causando daño a la rama de producción nacional. El Artículo VI del GATT define el dumping como la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal. El Acuerdo Antidumping aclara que esto sucede si el precio de exportación del producto exportado de un país a otro es inferior al precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, del producto similar destinado a consumo en el país exportador. Para determinar que existe dumping, las autoridades investigadoras deberán constatar la existencia de una diferencia o margen positivo entre el precio del producto "similar" en el mercado del país exportador y el precio de exportación.

Al calcular el margen de dumping es necesario definir lo que significa "producto similar" y especificar el período de investigación.

A efectos del Acuerdo Antidumping, por "producto similar" se entiende un producto que sea idéntico, es decir, igual en todos los aspectos al producto exportado, o, cuando no existe ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto exportado.[76] Obsérvese que la expresión "producto similar" es igualmente pertinente por lo que respecta a la determinación de la rama de producción nacional.

Aunque en el Acuerdo Antidumping no hay ninguna disposición expresa sobre el período de investigación, el Comité de Prácticas Antidumping ha recomendado que normalmente sea de 12 meses, y en ningún caso inferior a seis meses, y que termine tan cerca de la fecha de iniciación como sea posible.[77] Gran parte del examen sobre la determinación del margen de dumping sigue a Czako et al. (2003), donde figura una explicación global y detallada de los métodos aplicados. Esos autores identifican cuatro cuestiones clave que una autoridad antidumping debe solventar para determinar el margen de dumping. Esas cuestiones son el precio de exportación, el valor normal del producto similar, el cálculo de los ajustes de esos precios y, por último, el cálculo del margen de dumping propiamente dicho.

El precio de exportación

En el caso más sencillo posible, el precio de exportación puede calcularse sobre la base de los precios comunicados a la autoridad investigadora por los exportadores. Sin embargo, el Acuerdo Antidumping prevé varias posibles complicaciones. Puede ocurrir que no haya un precio de exportación, o que las autoridades consideren que el precio de exportación no es fiable debido a una asociación o un arreglo compensatorio entre el exportador y el importador o un tercero. En esos casos, el precio de exportación puede reconstruirse sobre la base del precio al que los productos importados se revenden por primera vez a un comprador independiente o, si los productos no se revenden a un comprador independiente, o no se revenden en la condición en que se importaron, sobre la base que las autoridades puedan determinar.[78]

Aun en el caso en que no haya una asociación entre el exportador y el importador es necesario hacer ajustes en el precio de exportación comunicado por los exportadores. El Acuerdo requiere que las autoridades tengan debidamente en cuenta las diferencias que influyan en la comparabilidad de los precios, entre ellas las diferencias en las condiciones de venta, la tributación, los niveles comerciales, las cantidades y las características físicas, y cualesquiera otras diferencias de las que también se demuestre que influyen en la comparabilidad de los precios.[79] Por tanto, los gastos de venta del exportador o cualquier rebaja que éste pueda haber otorgado tendrán que deducirse para obtener el precio de exportación pertinente.

Valor normal

En el caso más sencillo, el valor normal puede reconstruirse a partir del precio de venta del producto similar en el mercado interno del país exportador. Sin embargo, cuando las circunstancias impiden que esto se haga, el Acuerdo Antidumping permite recurrir a varios otros métodos. Puede ocurrir que no haya ventas del producto similar en el curso de operaciones comerciales normales en el mercado interno del país

exportador, o que haya solamente un bajo volumen de ventas en el mercado interno del país exportador (si constituye menos del 5 por ciento del total de ventas del exportador).[80] En esas circunstancias, el valor normal será un precio comparable del producto similar cuando éste se exporte a un tercer país apropiado, a condición de que ese precio sea representativo, o el costo de producción en el país de origen más una cantidad razonable por concepto de gastos administrativos, de venta y de carácter general, así como por concepto de beneficios.

Otra posibilidad es que un producto no sea importado directamente del país de origen, sino exportado al Miembro de la OMC importador desde un país intermedio. En ese caso, el valor normal será el precio en el país de exportación.[81] De nuevo, incluso en el caso más sencillo, hay que hacer ajustes en el valor normal calculado para tener en cuenta las diferencias en las condiciones de venta, la tributación, los niveles comerciales, las cantidades, las características físicas y cualesquiera otras diferencias de las que también se demuestre que influyen en la comparabilidad de los precios.

La Nota al Artículo VI del GATT reconoce la dificultad de determinar la comparabilidad del precio a efectos del cálculo del dumping cuando los productos se exportan desde una economía que no es de mercado, y reconoce la posibilidad de que en esos casos una comparación exacta con los precios interiores en el país no sea siempre apropiada. El Artículo VI tampoco proporciona orientación específica sobre la manera de determinar el valor normal en esos casos. En consecuencia, las autoridades investigadoras recurren a una variedad de puntos de referencia, entre ellos los precios o valores normales reconstruidos en terceros países sustitutivos, los precios de exportación en terceros países y la reconstrucción del valor normal basada en los factores de producción de la economía que no es de mercado, en combinación con los precios de esos factores en terceros países sustitutivos.

Cálculo del margen de dumping

Hay en general dos métodos principales para establecer el margen de dumping. Puede calcularse sobre la base de una comparación entre un promedio ponderado del valor normal y un promedio ponderado de los precios de todas las transacciones de exportación comparables, o de una comparación entre el valor normal y los precios de exportación transacción por transacción.[82]

Si se emplea el primer método, los elementos de ponderación utilizados para el valor normal pueden ser el volumen de las ventas del producto similar en el mercado interno del país exportador, mientras que el elemento de ponderación utilizado para el precio de exportación puede ser el volumen de las exportaciones. Si se emplea el método de cálculo transacción por transacción no es necesario que el número de transacciones de exportación corresponda al número de ventas del producto similar en el mercado interno del país exportador. Lo que tienen que hacer las autoridades investigadoras es identificar un valor normal adecuado que pueda compararse con todos los precios de exportación. Esa comparación deberá hacerse sobre la base de ventas efectuadas dentro de lo posible al mismo tiempo. Una vez hecho esto, puede determinarse la diferencia entre el precio de exportación y el valor normal para cada transacción comparada. El margen de dumping será la suma ponderada de las diferencias, con el volumen de las exportaciones como elemento de ponderación.

ii) Rama de producción nacional

Una investigación de dumping puede iniciarse ya sea a solicitud o petición de la rama de producción nacional o, excepcionalmente, de oficio por la autoridad investigadora. A los efectos del Acuerdo Antidumping por rama de producción nacional se entenderá: i) el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o ii) aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos. En ambos casos las autoridades pueden excluir a los productores relacionados con exportadores o importadores, o a los productores que sean ellos mismos importadores.[83] Como se indica en la sección anterior, esa definición de la rama de producción nacional sólo incluye a los productores de "productos similares", pero no a los productores de "productos directamente competidores", por lo que la definición utilizada en el contexto antidumping es más estricta que en el contexto de las salvaguardias.

Aunque en la definición de la rama de producción nacional se hace referencia a los productores en plural, un solo productor nacional puede constituir la rama de producción nacional en el sentido del Acuerdo Antidumping.[84] Aunque la definición prevé dos posibilidades, el Acuerdo no establece ninguna jerarquía entre ellas.[85] No obstante, cuando una autoridad investigadora ha identificado o escogido

una de las opciones para su análisis, deberá atenerse en todos los casos y coherentemente a esa definición a lo largo de toda la investigación.

La estructura del mercado interno o de la economía nacional también influye en el significado de la rama de producción nacional. Cuando el mercado interno está geográficamente segmentado, es decir, podría dividirse en dos o más mercados competitivos, puede considerarse que los productores dentro de cada mercado constituyen una rama de producción separada. Alternativamente, un país puede haber concluido un acuerdo comercial bilateral o regional compatible con la OMC. Si los miembros de ese acuerdo comercial bilateral o regional alcanzan un nivel de integración en virtud del cual adquieren las características de un solo mercado unificado, se considerará que la rama de producción en la totalidad de la zona de integración constituye la rama de producción nacional.

El Acuerdo Antidumping sólo permite a los Miembros de la OMC iniciar una investigación si un cierto porcentaje normativamente determinado de la rama de producción nacional apoya la solicitud, de manera que pueda considerarse que ésta ha sido formulada "por o en nombre de la rama de producción nacional".[86] Es preciso alcanzar dos umbrales simultáneamente. Primero, la solicitud tiene que estar apoyada por productores cuya producción representa en su conjunto más del 50 por ciento de la producción total de la parte de los productores nacionales que opinan en favor o en contra de la iniciación. En segundo lugar, los productores que apoyen expresamente la iniciación tienen que representar al menos el 25 por ciento de la producción total, es decir, no menos del 25 por ciento de la producción de todos los productores nacionales que hayan o no hayan expresado una opinión sobre la iniciación.

Hay alguna jurisprudencia sobre la manera en que debe tramitarse una investigación por lo que respecta a la rama de producción nacional. En *Estados Unidos – Acero laminado en caliente* el Órgano de Apelación sostuvo que la investigación y el examen del daño a la rama de producción nacional "deben centrarse en la totalidad de la rama de producción nacional y no simplemente en una parte, un sector o un segmento de ésta".[87] Además, para satisfacer la obligación de realizar un "examen objetivo" establecida en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, las autoridades investigadoras no pueden examinar partes de una rama de producción nacional de manera selectiva. Antes bien, si examinan una parte de una rama de producción nacional, deberán examinar, de manera imparcial, todas las demás partes de la rama de producción nacional o, alternativamente, presentar una explicación satisfactoria de por qué no es necesario hacerlo. A juicio del Órgano de Apelación, examinar únicamente las partes de una rama de producción que tienen resultados insatisfactorios, incluso si se examina también el conjunto de la rama de producción, puede dar una impresión equivocada de los datos relativos a la industria en su conjunto y hacer que se ignoren acontecimientos positivos en otras partes de la rama de producción.[88]

iii) Daño a la rama de producción nacional

Para imponer una medida antidumping, una autoridad investigadora tiene que demostrar que la política de precios de los exportadores extranjeros ha causado daño a la rama de producción nacional. Las autoridades investigadoras tienen que demostrar que la rama de producción ha sufrido "daños", en el sentido de daños importantes, amenaza de daños importantes o retraso importante en la creación de la rama de producción nacional.[89] Como se ha indicado en el anterior examen de las salvaguardias, el criterio por lo que respecta al "daño importante" establecido en el Acuerdo Antidumping es menos estricto que el criterio del "daño grave" establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

Con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, la determinación de la existencia de daño se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo a) del volumen de las importaciones objeto de dumping y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno, y b) de la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos. Por pruebas positivas debe entenderse pruebas que sean afirmativas, objetivas y creíbles y que puedan verificarse.[90] Además, sólo puede considerarse que constituyen pruebas positivas las pruebas verificables que se comuniquen a las partes en la investigación o que éstas disciernan.[91] Las presuposiciones pueden utilizarse como pruebas positivas siempre que se deriven de una base fáctica creíble.[92] En definitiva, por examen objetivo se entiende un examen realizado de manera imparcial, sin favorecer los intereses de ninguna de las partes interesadas en la investigación.[93]

El resto del artículo 3 ofrece también orientación sobre la manera de tramitar una investigación de la existencia de daño. En el párrafo 2 del artículo 3 se especifica la manera en que se examinan el volumen y los efectos sobre los precios de las importaciones objeto de dumping. El párrafo 3 del artículo 3 trata de los casos en que las importaciones de un producto procedentes de más de un país son objeto simultáneamente de investigaciones antidumping. En el párrafo 4 del artículo 3 se establece la manera de proceder para examinar la repercusión de las importaciones objeto de dumping en la rama de producción nacional, y el párrafo 5 del artículo 3 regula la manera de tener en cuenta que el dumping en que incurren exportadores extranjeros puede no ser el único factor que causa daños a la rama de producción nacional.

El párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping requiere que los investigadores tengan en cuenta si ha habido un aumento significativo de las importaciones objeto de dumping,[94] en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo del Miembro de la OMC importador. Sin embargo, en *CE – Accesorios de tubería* el Órgano de Apelación mantuvo que pueden imponerse derechos antidumping aunque no se haya producido un aumento absoluto o relativo de las importaciones, es decir, que el hecho de que no haya un aumento significativo del volumen de las importaciones no significa que no existe daño.[95] El examen de los efectos de las importaciones objeto de dumping sobre los precios incluye la determinación de si ha habido un nivel significativo de: i) subvaloración de los precios, ii) depresión de los precios o iii) contención de la subida de los precios. En varios asuntos, los grupos especiales han mantenido que no hay obligación de realizar el análisis de los precios a un nivel comercial en particular,[96] con periodicidad trimestral[97] o a lo largo de un período de tiempo específico.[98] Por su parte, en *CE – Accesorios de tubería*, el Grupo Especial constató que el hecho de que determinadas ventas pudieran no haber tenido lugar a "precios no subvalorados" no eliminaba los efectos en el mercado importador de las ventas que sí se hicieron a "precios subvalorados".[99]

Cuando las importaciones de un producto procedentes de más de un país están sujetas simultáneamente a investigaciones antidumping, el párrafo 3 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping permite la evaluación cumulativa de los efectos de las importaciones objeto de dumping. La acumulación está sujeta a dos condiciones: i) que el margen de dumping correspondiente a las importaciones de cada país sea superior a *de minimis*[100] y que el volumen de las importaciones procedentes de cada país no sea insignificante,[101] y ii) que la evaluación cumulativa se considere apropiada a la luz de las condiciones de competencia entre los productos importados y las condiciones de competencia entre los productos importados y el producto nacional similar.

Hay alguna jurisprudencia de la OMC relativa a la acumulación. En *CE – Accesorios de tubería* el Grupo Especial confirmó que una autoridad investigadora disfruta de un "cierto grado" de libertad para determinar si la acumulación es o no "apropiada".[102] No obstante, la decisión de acumular debe basarse en un "examen objetivo" de "pruebas positivas", como se especifica en el párrafo 1 del artículo 3.[103] Sin embargo, algunos observadores expresan preocupación por la posibilidad de que la falta de una definición precisa de los términos "apropiada" y "condiciones de competencia" abra la puerta para que las autoridades nacionales recurran libremente a la acumulación (Covelli, 2005).

La acumulación aumenta la posibilidad de una constatación positiva de que las importaciones objeto de dumping han causado daño a la rama de producción nacional, porque es mucho más fácil identificar y establecer la existencia de daño importante derivado de un mayor volumen de importaciones que establecer un nivel suficiente de daño independientemente para niveles menores de importaciones de países proveedores específicos. Además, si el efecto de las importaciones procedentes de distintos países se evalúa en forma cumulativa, habrá menos incentivos para que los exportadores de un país dado inviertan en su propia defensa, ya que pueden beneficiarse gratuitamente de la defensa jurídica de exportadores de otros países. Sin embargo, disminuye en este caso la eficacia del esfuerzo cumulativo para plantear una defensa jurídica, y aumenta así la posibilidad de que la autoridad investigadora determine que las importaciones objeto de dumping han causado daño a la rama de producción nacional (Gupta y Panagariya, 2006).

Bown y Wauters (2008) aducen que si los exportadores no invierten lo suficiente en su defensa jurídica habrá más posibilidades de que las autoridades antidumping basen sus investigaciones en los hechos de que tengan conocimiento. Como consecuencia de ello, la acumulación aumenta las constataciones

positivas de existencia de daño, lo que tal vez ayude a explicar por qué los investigadores tienden a evaluar cumulativamente el daño. Un consuelo a ese respecto es que la acumulación permite que la investigación abarque una gama más amplia de fuentes de importación, y se evitan así los efectos de desviación del comercio y las distorsiones que éstos crean (Blonigen y Prusa, 2003).

El párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping contiene una lista de indicadores que deben evaluarse al examinar si las importaciones objeto de dumping han causado daño a la rama de producción nacional. Esos indicadores incluyen la 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 afectan a los precios internos; la magnitud del margen de dumping; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento y la capacidad de reunir capital o la inversión. El artículo también estipula que esta lista no es exhaustiva, y la jurisprudencia ha establecido que en una investigación deben examinarse todos los factores enumerados.[104] Además, también tienen que evaluarse todos los factores e índices pertinentes que influyan en el estado de la rama de producción, aunque ningún factor es determinante.[105]

Al igual que en lo relativo a la determinación del daño grave en el contexto de las salvaguardias, varios grupos especiales han interpretado que la evaluación de todos los factores pertinentes enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 obliga a las autoridades investigadoras a realizar un análisis razonado y una evaluación detallada del estado de la rama de producción.[106] En los casos en que las autoridades determinan que las importaciones objeto de dumping han causado daño a la rama de producción nacional pero en los que el expediente de la investigación revela una evolución o tendencia positiva por lo que respecta a alguno de los indicadores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 junto con una evolución o tendencia negativa por lo que respecta a los otros indicadores, las autoridades tienen que explicar cómo y por qué, a la luz de la tendencia positiva de algunos factores de daño, pueden pronunciarse afirmativamente.[107] A juicio del Grupo Especial en el asunto *Egipto – Barras de refuerzo de acero*, la mera presentación de cuadros de datos sobre todos los factores enumerados es insuficiente para satisfacer lo prescrito en el párrafo 4 del artículo 3. Antes bien, tiene que haber un proceso de análisis e interpretación de los hechos establecidos en relación con cada factor enumerado.[108]

En *CE – Accesorios de tubería*, el Grupo Especial añadió que una investigación significativa debe también tener en cuenta las tendencias de cada uno de los factores e índices de daño, y no limitarse a comparar los "extremos".[109] Es interesante destacar que en *CE – Accesorios de tubería* el Grupo Especial constató que las prescripciones del párrafo 4 del artículo 3 "quedarán satisfechas cuando al menos sea aparente que un factor se ha abordado, aunque sólo sea implícitamente".[110] El Órgano de Apelación confirmó esa constatación, razonando que el párrafo 4 del artículo 3 requiere una evaluación de los factores pertinentes, pero no establece en qué modo los resultados de esas evaluaciones deben exponerse en los informes publicados; tampoco regula esta cuestión el párrafo 1 del artículo 3.[111]

De manera análoga también al enfoque adoptado en el contexto de las salvaguardias, se ha interpretado que el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping no establece que todos y cada uno de los factores de daño tienen que ser necesariamente indicativos de la existencia de daño. Un examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping incluye más bien una evaluación de todos los factores económicos pertinentes que dan "una impresión global del estado de la rama de producción nacional". Por consiguiente, la determinación del daño debe hacerse a la luz de la evolución global y la interacción de los indicadores de daño, tomados conjuntamente.[112]

Horn y Mavroidis (2007a) sugieren que la finalidad del párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping puede ser garantizar que no se impongan derechos antidumping sobre la base de una definición muy restringida del daño a la rama de producción nacional en los casos en que la mayoría de los efectos del dumping son positivos para el país importador. Aducen que esto puede ser razonable siempre que los Miembros no hayan llegado a un acuerdo sobre una definición más precisa del concepto de daño. No obstante, también aducen que podría ser un ejercicio inútil abordar cada factor individualmente mientras no se proporcione orientación sobre la manera en que los distintos componentes deben ponderarse. También se ha sugerido que algunos de los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 pueden en realidad reflejar una evolución saludable de la industria nacional (Messerlin, 2000 y Wolfrum et

al., 2008). La reducción del empleo, por ejemplo, puede ser consecuencia de mejoras en la tecnología. El cambio tecnológico también puede dar lugar a reducciones de los salarios.

Por lo que respecta a la amenaza de daño a la rama de producción nacional, el párrafo 7 del artículo 3 requiere que: i) la determinación de la existencia de una amenaza de daño se base en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas, y ii) la amenaza de daño sea claramente prevista e inminente. El párrafo 7 del artículo 3 contiene una lista no excluyente de factores que han de tenerse en cuenta, entre ellos: i) una tasa significativa de incremento de las importaciones objeto de dumping en el mercado interno; ii) una suficiente capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma; iii) 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 iv) las existencias del producto objeto de la investigación. Según el Grupo Especial en *Estados Unidos – Madera blanda VI*, un examen concienzudo de esos factores enumerados tiene que ir más allá de la mera mención de los hechos pertinentes, y debe ponerlos en su contexto. Sin embargo, las autoridades investigadoras no están obligadas a formular una constatación o determinación expresa por lo que respecta a los factores considerados. El mismo Grupo Especial mantuvo que, en contraste con la situación regulada por el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, la consideración de cada uno de los factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3 no es obligatoria. Por consiguiente, el hecho de que un factor en particular no haya sido considerado o no haya sido considerado adecuadamente no constituiría necesariamente una infracción del párrafo 7 del artículo 3.[113]

En *México – Jarabe de maíz* el Grupo Especial interpretó conjuntamente los párrafos 1 y 7 del artículo 3 y mantuvo que examinar exclusivamente los factores del párrafo 7 del artículo 3, que están expresamente relacionados con la probabilidad de un aumento de las importaciones y con los efectos sobre los precios de esas importaciones, no es suficiente para una determinación de amenaza de daño. Por el contrario, también han de considerarse los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 para establecer un telón de fondo sobre el cual la autoridad investigadora pueda evaluar la probabilidad de daño futuro inminente para la rama de producción nacional.[114] En *Estados Unidos – Madera blanda VI* el Grupo Especial se mostró de acuerdo con ese criterio y añadió que una vez que las autoridades investigadoras ya han evaluado los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 (por ejemplo en un análisis del daño importante), no se necesita un segundo análisis de esos factores para la determinación de amenaza de daño importante.[115]

iv) Causalidad y no atribución

Esto nos lleva a la cuestión de la "causalidad" y de cómo desenmarañar las distintas causas de daño a una rama de producción nacional. El párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping estipula que deberá demostrarse que las importaciones objeto de dumping están causando daños. Merece la pena destacar en este contexto que con arreglo al Código Antidumping de la Ronda Kennedy la autoridad investigadora estaba obligada a demostrar que las importaciones objeto de dumping eran la "principal causa de daño importante". El actual texto jurídico "sólo" requiere que se establezca la existencia de una relación de causalidad positiva entre las importaciones objeto de dumping y el daño, lo que equivale a un debilitamiento de las prescripciones originales.

El párrafo 5 del artículo 3 también estipula que las autoridades "también examinarán 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".[116] A esta prescripción se hace a menudo referencia como la "prueba de la no atribución". El párrafo 5 del artículo 3 contiene una lista ilustrativa[117] de factores de que se tiene conocimiento que han de examinarse en esa prueba, entre ellos la contracción de la demanda, las variaciones de la estructura del consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros, la evolución de la tecnología y los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la rama de producción nacional. Sin embargo, no se define cuándo debe considerarse que un factor es un "factor de que se tiene conocimiento".

En *Tailandia – Vigas doble T* el Grupo Especial interpretó que las palabras "factores de que tengan conocimiento" que figuran en el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping incluyen

factores "que hayan señalado las partes interesadas a las autoridades investigadoras en el curso de una investigación antidumping". También resolvió que el párrafo 5 del artículo 3 no requiere expresamente que las autoridades investigadoras busquen y examinen en cada caso por su propia iniciativa los efectos de todos los posibles factores causales.[118] En *CE – Accesorios de tubería* el Órgano de Apelación aclaró, por su parte, que lo importante en la determinación de si un factor es "conocido" es si ese factor se ha planteado. No es necesario que ese factor se plantee en todas y cada una de las etapas de la investigación; una vez que se ha planteado en alguna etapa de la investigación, se considera que es un factor conocido durante toda la investigación. En otras palabras, un factor no puede ser conocido en una etapa y desconocido en otra.[119]

Aunque los textos sobre causalidad en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y el Acuerdo Antidumping no son idénticos, en *Estados Unidos – Acero laminado en caliente* el Órgano de Apelación reconoció las "considerables similitudes" entre los dos Acuerdos por lo que respecta a sus textos sobre la no atribución.[120] En consecuencia, el Órgano de Apelación se remitió a las interpretaciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo SMC que figuraban en los informes sobre los asuntos *Estados Unidos – Gluten de trigo* y *Estados Unidos – Cordero*,[121] e interpretó que la prueba de la no atribución establecida en el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping obliga a las autoridades a separar y distinguir los efectos de las importaciones objeto de dumping de los efectos de cualesquiera otros factores. Esto requiere una explicación satisfactoria de la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de esos otros factores, distinguiéndolos de los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping.[122] Al mismo tiempo, el Órgano de Apelación mantuvo que no hay un método definitivo por lo que respecta al proceso de separación y distinción mencionado. El método queda en cambio al arbitrio de la autoridad nacional siempre que se respete la prescripción de no atribución enunciada en el párrafo 5 del artículo 3.[123]

En *CE – Accesorios de tubería*, el Órgano de Apelación se planteó la cuestión de si el texto sobre la no atribución del párrafo 5 del artículo 3 obliga a las autoridades investigadoras a examinar los efectos de otros factores causales conjuntamente después de haberlos examinado individualmente. Estimó que el texto del párrafo 5 del artículo 3 no requiere esa evaluación conjunta en todos los casos, porque esa evaluación no siempre es necesaria para concluir que los daños adscritos a las importaciones objeto de dumping son realmente causados por esas importaciones y no por otros factores. Al mismo tiempo, reconoció que hay circunstancias especiales en las que el no realizar un examen de la repercusión colectiva de otros factores causales puede dar lugar a que los efectos de otros factores causales se atribuyan indebidamente a las importaciones objeto de dumping. En consecuencia, el Órgano de Apelación concluyó que una autoridad investigadora no está obligada a examinar la repercusión colectiva de los demás factores causales, a condición de que, en las circunstancias de hecho concretas del caso, cumpla su obligación de no atribuir a las importaciones objeto de dumping los daños debidos a otros factores causales.[124]

Miranda (2009) considera que el enfoque adoptado por los grupos especiales con respecto a la no atribución constituye una serie de "verificaciones de umbral", de dificultad ascendente. La primera ronda de comprobaciones consiste en determinar si se presentaron "otros factores" ante la autoridad investigadora y si las pruebas relativas a dichos factores se hicieron constar en acta. El segundo grupo de verificaciones de umbral trata de determinar si los "otros factores" en cuestión pudieron haber provocado daño. Cuando se realizan estas comprobaciones y resulta necesario completar el análisis de "no atribución", el autor argumenta que los grupos especiales han utilizado una prueba de "orden de magnitud". Ésta consiste en comparar los cambios en un indicador clave del daño de la rama de producción nacional con los cambios en el factor en cuestión durante el período de investigación. Fundamentalmente, lo que quiere decir es que, cuando los cambios registrados en el factor en cuestión son de un orden de magnitud inferior a los cambios del indicador clave de daño de la rama de producción nacional, los grupos especiales han confirmado las conclusiones sobre la no atribución. Si bien Miranda (2009) valora positivamente la prueba del "orden de magnitud", en cuanto constatación de sentido común y primer paso útil para hacer operacional la prueba para la no atribución, reconoce que la prueba tiene limitaciones y, en determinadas circunstancias reales, quizá no sea concluyente.

Ello obliga a plantearse la cuestión de los modelos económicos. Se ha afirmado que, desde el punto de vista económico y estadístico, sería conveniente, por no decir necesario, tener en cuenta la interacción entre diferentes "factores conocidos" y que, por

consiguiente, habría que incluir todos los factores al mismo tiempo a fin de determinar cómo se interrelacionan y cuánto contribuye al daño cada uno de ellos (Horn y Mavroidis, 2007a). Podría utilizarse el mismo argumento para distinguir entre los efectos de las importaciones objeto de dumping de diferentes procedencias. Probablemente no sería posible realizar el análisis pertinente país por país, pero sería necesario incluir en el análisis las importaciones de todas las procedencias en un mismo grupo a fin de tener en cuenta las interacciones y poder determinar la contribución de cada una de ellas (Horn y Mavroidis, 2007a).

Messerlin (2000) propone la utilización de las pérdidas de ingreso como único medio de determinar el daño a la rama de producción nacional. También sugiere la aplicación de modelos de equilibrio parcial para determinar de qué manera el dumping contribuye al daño y para distinguir la contribución del dumping de la de otros factores. Varios estudios económicos ilustran la manera de analizar el daño utilizando simulaciones basadas en modelos de equilibrio parcial. Grossman (1986a) aporta una de las primeras contribuciones a ese tipo de estudios. Analiza el daño causado a la siderurgia por las importaciones y otros factores, utilizando la producción nacional como indicador de la solidez de la rama de producción nacional. Se considera a su vez que la producción nacional depende del precio relativo de las importaciones, el precio relativo de los insumos y un indicador de la demanda total. Pindyck y Rotemberg (1987) proponen un enfoque diferente y opinan que los cambios en las importaciones son posibles causas de daño independientemente de la procedencia de dichos cambios.

Hasta ahora son pocos los análisis económicos formales sobre la determinación del daño. Blonigen y Prusa (2003) mantienen que las autoridades de los Estados Unidos utilizan con frecuencia el "análisis de tendencias", que en esencia significa el examen de los gráficos y cuadros y la confirmación de que los beneficios y el empleo han disminuido. Si las importaciones han aumentado también, se supone una relación de causalidad. A finales del decenio de 1980, las autoridades de los Estados Unidos comenzaron a utilizar un modelo de simulación, el Sistema de análisis de la política comercial (Francois y Hall, 1993). Este modelo se ha concebido expresamente con la finalidad de calcular el efecto del dumping con un margen de dumping especificado en los precios de la producción nacional, el volumen de los envíos internos y los ingresos totales resultantes de las ventas. El Sistema representa una mejora significativa con respecto al simple análisis de tendencias, pero tiene también algunos inconvenientes: uno de ellos es que los resultados pueden estar condicionados por la opinión de quien realiza el análisis y los supuestos acerca de las relaciones entre el resultado y los factores pertinentes. Por ello, Prusa y Sharp (2001) se han pronunciado en favor de la utilización de modelos econométricos de ecuación simultánea.

Una consideración final está relacionada con el objetivo con que se utiliza (o no se utiliza) la prueba de no atribución. Los derechos antidumping se imponen para contrarrestar el margen de dumping siempre que haya pruebas de que el daño causado a la rama de producción nacional se debe, en su totalidad o en parte, a las importaciones objeto de dumping. Cabe pensar que los resultados de la prueba de no atribución podrían utilizarse para cuantificar y deducir el daño causado por factores distintos de las importaciones objeto de dumping. Según la precisión con que se realice este análisis, los resultados podrían en principio utilizarse para ajustar la magnitud de los derechos antidumping, ya que el margen de dumping sólo puede explicar parte del daño importante provocado a la rama de producción nacional (Mavroidis et al., 2008).

v) Aplicación de medidas antidumping

En la presente sección se examinan cuatro cuestiones relacionadas con la aplicación de medidas antidumping: medidas provisionales, compromisos relativos a los precios, derechos antidumping definitivos y exámenes por extinción.

Pueden aplicarse medidas antidumping provisionalmente siempre que ya se haya iniciado una investigación, se haya formulado una constatación preliminar de que el dumping ha causado daño a la rama de producción nacional y las autoridades hayan estimado que son necesarias medidas antidumping para impedir que se causen daños durante el período de investigación.[125] Pueden aplicarse derechos provisionales después de transcurridos 60 días desde la iniciación de la investigación antidumping. Su duración está limitada a entre cuatro y seis meses, salvo en los casos en que la autoridad investigadora examine si un derecho inferior al margen de dumping sería suficiente para suprimir el daño. En esos casos, la duración puede ser de entre seis y nueve meses. Los derechos antidumping provisionales se reembolsarán o modificarán en función de que la

determinación definitiva del margen de dumping sea inferior o superior al margen de dumping estimado provisionalmente.[126]

Una vez que las autoridades han llegado a una constatación preliminar de que el dumping ha causado un daño importante a la rama de producción nacional, los exportadores o las autoridades pueden recabar o sugerir un "compromiso relativo a los precios". Esto conlleva un compromiso de los exportadores de aumentar sus precios o dejar de exportar a precios de dumping. Los aumentos de precios no son superiores a los necesarios para eliminar el margen de dumping. Aunque se haya acordado un compromiso relativo a los precios, la investigación del dumping y el daño se completará si el exportador o las autoridades así lo deciden. Si se llega a la constatación de que el dumping no ha causado daño a la rama de producción nacional, el compromiso se extingue automáticamente. En el caso de que se determine que el dumping ha causado daño, el compromiso sigue vigente.

Si las autoridades investigadoras han determinado que existe dumping y que el dumping ha causado un daño importante a la rama de producción nacional, un Miembro de la OMC podrá aplicar derechos antidumping definitivos. Sin embargo, los derechos no deberán exceder del margen de dumping. De hecho, el Acuerdo Antidumping alienta a los Miembros a que apliquen un derecho inferior al margen de dumping si ese derecho inferior basta para eliminar el daño.[127] Los derechos antidumping definitivos se aplican en la fecha en que se formula la determinación positiva del margen de dumping y el daño.[128] Como se ha indicado anteriormente, los derechos antidumping no se aplican con arreglo al principio de la nación más favorecida (o de no discriminación), es decir, afectan únicamente a las empresas de los países de los que proceden las exportaciones objeto de dumping. En contraste con la imposición de medidas de salvaguardia, la imposición de derechos antidumping no requiere que se compense a los países afectados por las pérdidas en que incurran debido a los derechos.

El párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo Antidumping impone un límite temporal al mantenimiento de derechos antidumping. Deben ser suprimidos en un plazo de cinco años desde su imposición, salvo que un examen revele que la supresión del derecho probablemente daría lugar a la continuación o la repetición del dumping y el daño a la rama de producción nacional.[129] Este proceso de examen se denomina comúnmente proceso de examen por extinción.[130]

El Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión* mantuvo que la determinación de probabilidad debe basarse en pruebas positivas. Añadió que el examen por extinción tiene que basarse en un fundamento fáctico asentado en el pasado y el presente. Por consiguiente, las autoridades investigadoras tienen que evaluar ese fundamento fáctico y llegar a una "conclusión razonada" acerca de la probabilidad.[131] El Órgano de Apelación mantuvo que las palabras "examen" y "determinen" en el párrafo 3 del artículo 11 sugieren que las autoridades que realizan un examen por extinción deben actuar con un grado de diligencia adecuado y llegar a una conclusión motivada basándose en la información recopilada como parte de un proceso de reconsideración y análisis.[132] Ello parece limitar las facultades discrecionales de las autoridades nacionales en un examen por extinción.

El mismo Grupo Especial mantuvo que el párrafo 3 del artículo 11 no establece ningún método definitivo para la determinación de la probabilidad.[133] En la jurisprudencia pertinente[134], los juzgadores por lo general han considerado que una determinación de existencia de daño no es lo mismo que una determinación de probabilidad de continuación o repetición del daño en un examen por extinción, y que en consecuencia las prescripciones pertinentes para una determinación del daño no son necesariamente pertinentes para una determinación de continuación o repetición del daño. En *Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, por ejemplo, el Grupo Especial sostuvo que al no haber en el texto del párrafo 3 del artículo 11 ninguna remisión a los párrafos 6 y 8 del artículo 5, ni las normas en materia de pruebas aplicables a la iniciación de oficio de una investigación con arreglo al párrafo 6 del artículo 5 ni la norma *de minimis* y la norma sobre insignificancia establecidas en el párrafo 8 del artículo 5 tienen que aplicarse en un examen por extinción.[135]

El Grupo Especial también consideró que las autoridades investigadoras no están obligadas a calcular los márgenes de dumping o a apoyarse en ellos en un examen por extinción, ya que esos márgenes no son necesariamente concluyentes para una determinación de probabilidad.[136] No obstante, el Órgano de Apelación añadió que una vez que las autoridades investigadoras han decidido apoyarse en el margen de dumping para una determinación de probabilidad, el cálculo de ese margen debe someterse a las disciplinas establecidas en el artículo

2 y el párrafo 4 del artículo 2.[137] De manera análoga, en *Estados Unidos – Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, el Grupo Especial mantuvo que las autoridades investigadoras no están obligadas a formular una determinación de existencia de daño en un examen por extinción, y que "normalmente" las obligaciones establecidas por el artículo 3 no son aplicables a los exámenes por extinción. Sin embargo, en la medida en que una autoridad investigadora se apoye en una determinación del daño al realizar un examen por extinción, la obligación establecida en el artículo 3 será aplicable.[138] El Órgano de Apelación añadió que la falta de toda referencia al artículo 3 en el párrafo 3 del artículo 11 sugiere que las autoridades investigadoras no están obligadas a acatar las disposiciones del artículo 3 al formular una determinación de probabilidad de daño. No obstante, haciendo referencia a la obligación de basar la determinación de probabilidad en pruebas positivas ya interpretadas por él, el Órgano de Apelación constató que el examen de los factores en el marco del artículo 3 es "pertinente".[139]

En *Estados Unidos – Exámenes por extinción de las medidas antidumping impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos* el Órgano de Apelación mantuvo que el restablecimiento de una relación de causalidad entre la probabilidad del dumping y la probabilidad del daño no es necesario, porque añadir esa prescripción tendría por efecto convertir el examen por extinción en una investigación inicial.[140] En lugar de ello, lo requerido en un examen por extinción es determinar el efecto de "la expiración del derecho" en la probabilidad de "continuación o repetición del dumping y el daño".[141] Bown y Wauters (2008) opinaron que esto requiere indirectamente la investigación de la relación de causalidad entre el dumping futuro y el daño futuro. Reconocen que es difícil examinar nexos causales entre el probable dumping futuro y el probable daño futuro, dado el carácter prospectivo de la evaluación. Junto con otros economistas, sugieren que las principales cuestiones que han de abordarse deben ser "cuáles fueron en primer lugar las causas del daño" y "si las condiciones que rodean esos factores han cambiado de manera que los descarte como probables causas futuras de daño" (Howse y Staiger, 2006).

Del mismo modo que al determinar la causa del daño sufrido por la rama de producción nacional, las autoridades administrativas pueden escoger libremente los métodos adecuados para establecer la probabilidad de continuación o repetición del dumping. Boltuck y Kaplan (1998) se pronuncian a favor de la elección de métodos que tengan expresamente en cuenta la situación hipotética del mundo (es decir, la situación que reinaría en ausencia del fenómeno estudiado). Keck et al. (2007) sugieren que los exámenes por extinción utilicen simulaciones en función de la probabilidad de que se produzcan determinados hechos en el futuro.

Desde una perspectiva global, ¿cuál ha sido el efecto de las disposiciones de la OMC en materia de exámenes por extinción en la duración de las medidas antidumping? Utilizando datos sobre la revocación de medidas antidumping desde 1979 hasta 2005, Cadot et al. (2007) estiman que un ciclo de cinco años para las medidas antidumping es más común después del establecimiento del Acuerdo Antidumping que antes del Acuerdo, y que la probabilidad de revocar medidas antidumping tras los cinco años aumenta desde alrededor del 2 por ciento antes del Acuerdo hasta el 45 por ciento después del Acuerdo.

Sus resultados parecen estar en contradicción con la evaluación de Bown y Wauters (2008) de que el Acuerdo Antidumping sólo impone disciplinas mínimas de carácter general a los Miembros de la OMC que desean prorrogar las medidas antidumping más allá de su período inicial de cinco años. No obstante, Cadot et al. (2007) sugieren que el cumplimiento era al menos parcialmente voluntario. Pese a ello, atribuyen parte de la mejora a las disciplinas del Acuerdo Antidumping en materia de exámenes por extinción. Desgraciadamente, constatan que buena parte de los países que acataron las normas sobre exámenes por extinción eran países pequeños y nuevos usuarios de las normas antidumping, en lugar de los usuarios grandes o tradicionales. Moore (2002) y (2006) llega a una conclusión similar sobre algunos usuarios grandes o tradicionales de medidas antidumping al afirmar que su tramitación de los exámenes por extinción no ha resultado en reducciones significativas de la duración de las medidas antidumping.

(d) Conclusiones

Hay actualmente una enorme cantidad de trabajos en que se describen la forma en que las medidas antidumping afectan al comportamiento de empresas y gobiernos y las consecuencias económicas de esas medidas. En gran parte de ellos se han puesto

de relieve los riesgos que plantea la adopción de medidas antidumping, aunque también hay explicaciones que destacan que en algunos casos puede favorecer la competencia.

Las medidas antidumping pueden dar lugar a una pérdida de bienestar si las empresas compiten en los precios en lugar de las cantidades. Un derecho antidumping aumenta el precio que ambas empresas cobrarán en el mercado interno, penalizando a los consumidores y usuarios nacionales. Si la razón para el dumping es la necesidad de que la empresa extranjera mantenga su capacidad de producción durante períodos de baja demanda en su propio mercado, las medidas antidumping pueden dar lugar a una reducción significativa de los volúmenes comerciales. Es posible que este tipo de protección de una rama de producción dé lugar a la adopción de una multitud de medidas de protección de ramas de producción estrechamente relacionadas, concretamente las de productos más elaborados.

Si las empresas compiten no sólo en los precios sino también sobre la base de la calidad del producto, las medidas antidumping pueden afectar desfavorablemente a las perspectivas a largo plazo de la empresa nacional si ello lleva a la empresa extranjera a mejorar la calidad de su producto. En la medida en que las empresas adquieren experiencia o conocimientos tecnológicos al producir, hay razones económicas para que sigan produciendo y exportando aunque los precios caigan por debajo del costo medio. Si esas empresas proceden de países retrasados tecnológicamente, penalizarlas con derechos antidumping puede dificultar sus progresos. Por último, las medidas antidumping pueden facilitar la colusión entre empresas nacionales y extranjeras a expensas de los consumidores.

En las publicaciones económicas también se han identificado situaciones en las que una medida antidumping puede contribuir al bienestar económico. Si las empresas son competidores Cournot (es decir, eligen su nivel de producción teniendo en cuenta la cantidad que produce su rival), las disposiciones antidumping pueden llevarlas a comportarse de una manera que es beneficiosa para los consumidores nacionales, cuando la empresa nacional amplía su producción con la esperanza de deprimir los precios lo suficiente para activar una investigación antidumping. Aunque la empresa nacional no tenga por objetivo satisfacer los intereses de los consumidores, termina de todos modos prestando servicio a esos intereses debido a la existencia de la legislación antidumping. La interpretación del resultado del dumping recíproco por ambos países con arreglo al dilema del prisionero (resultado inferior por falta de cooperación) sugiere que, si todos los países consiguen someter a disciplinas la discriminación de precios, aumentará el bienestar general de los consumidores.

Todo este examen del bienestar se centra en los costos y beneficios *ex post* de las medidas antidumping. Sin embargo, en este Informe también se ha examinado la idea de que la existencia de flexibilidad hace más fácil que los países concluyan acuerdos que den por resultado una mayor liberalización del comercio. Una gran parte de los beneficios de las medidas antidumping será consecuencia de la liberalización del comercio que hace posible esa flexibilidad.

Las normas de la OMC desaconsejan o impiden todos los tipos de dumping que causen daños a los productores nacionales. Desde una perspectiva económica estricta, las normas sobre medidas antidumping parecen ofrecer a los Miembros de la OMC un alto grado de flexibilidad, ya que pueden aplicarse si se determina que las importaciones objeto de dumping causan daños a una rama de producción nacional con independencia de si el dumping puede o no aumentar el bienestar en el país importador. No obstante, la flexibilidad adicional puede ser necesaria para que los países puedan comprometerse a abrir más el comercio.

Aunque el Acuerdo Antidumping enumera una lista de factores que han de tenerse en cuenta al determinar el daño a la rama de producción nacional, es posible que se necesite más orientación sobre la manera de ponderar los distintos componentes. Para determinar la causa del daño puede ser útil aplicar conceptos y métodos económicos. Los modelos de simulación económicos, por ejemplo, pueden estimar de qué manera contribuyen al daño determinados factores y determinar cuánto contribuye cada factor a ese daño. Por lo que respecta a la aplicación de medidas antidumping, la disposición sobre exámenes por extinción parece haber contribuido en cierto grado a reducir la duración de las medidas. Desgraciadamente, la mayor parte los cambios corresponden aparentemente a nuevos usuarios de medidas antidumping, en tanto que se aprecian menos cambios, o prácticamente ninguno, en los usuarios grandes o tradicionales de esas medidas.

3. SUBVENCIONES Y DERECHOS COMPENSATORIOS

En el contexto del GATT/OMS, un derecho compensatorio es "un derecho especial percibido para contrarrestar cualquier prima o subvención concedida, directa o indirectamente, a la fabricación, la producción o la exportación del producto" (párrafo 3 del artículo VI del GATT). Desde el punto de vista jurídico, los derechos compensatorios son así semejantes a los derechos antidumping, en cuanto se utilizan para elevar los precios internos de las mercancías importadas cuyo precio se considera "artificialmente" bajo. En ambas circunstancias, se estima que los bajos precios son consecuencia de prácticas "desleales": dumping de mercancías practicado por empresas extranjeras, en el caso de los derechos antidumping; ventajas concedidas por los gobiernos extranjeros en forma de subvenciones a la producción o la exportación, en el de los derechos compensatorios. Las normas del GATT/OMC permiten a los países importadores establecer derechos compensatorios pero imponen disciplinas estrictas a su utilización.

En esta subsección se examinan desde una perspectiva económica los derechos compensatorios y su función en los acuerdos comerciales. A primera vista, la subvención de las exportaciones puede parecer un regalo ofrecido a un interlocutor comercial que importa productos subvencionados, y el derecho compensatorio podría equipararse a morder la mano que nos da de comer o a hacerse deliberadamente daño a sí mismo. Sin embargo, un examen más detenido de los efectos de bienestar provocados por las subvenciones y los derechos compensatorios y de la economía política de las intervenciones gubernamentales ayuda a aclarar la función de los derechos compensatorios. Esta subsección comienza con un breve resumen de los efectos económicos de las subvenciones, seguido de un examen de los aspectos económicos de los derechos compensatorios. En la segunda parte se analizan las disciplinas y prácticas de la OMC en relación con los derechos compensatorios, prestando especial atención a aspectos que son de particular interés desde una perspectiva económica. En la conclusión se hace balance general y se examina la función de los derechos compensatorios en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC), desde el punto de vista tanto de la economía como de las disciplinas de la OMC.

(a) Breve análisis económico de las subvenciones [142]

En un mercado perfecto, es decir, en condiciones de competencia perfecta, información perfecta y ausencia de externalidades (efectos externos no reflejados en los precios de mercado), la subvención de las exportaciones reduce el bienestar nacional, ya que da lugar a que el interlocutor comercial adquiera sus importaciones a precios más bajos. No obstante, es probable que algunos grupos del país exportador se beneficien de la subvención. Si se diluye la hipótesis del mercado perfecto, puede haber situaciones en que una subvención gubernamental mejore el bienestar. Una subvención eficaz puede corregir una falla del mercado y equilibrar así los costos y beneficios sociales y privados. En la presente subsección se examinan primero las repercusiones de las subvenciones en el bienestar en un mundo de mercados perfectos. A continuación, se introducen diversas imperfecciones o "fallas" del mercado para reflejar la realidad y ver cómo se modifica el resultado en términos de bienestar. En las fallas de mercado se incluyen las externalidades, las economías de escala y la competencia imperfecta.

i) Las subvenciones en mercados perfectos

Consideremos primero el caso en que un país grande introduce una subvención a la exportación en el supuesto de que los mercados son perfectos. No hay ninguna razón para examinar el caso de un país pequeño, dado que el presente examen se centra en las subvenciones en relación con los derechos compensatorios.[143] Se da por supuesto que un país pequeño no influye en los precios, en el sentido de que no puede modificar sus precios de exportación. Si es así, no hay ninguna razón para que un país importador imponga derechos compensatorios a las exportaciones subvencionadas. De la misma manera, este análisis no hace referencia al caso de las subvenciones utilizadas para competir con las importaciones. De todas formas, las subvenciones a la producción concedidas a las empresas que exportan una parte significativa de su producción tendrán efectos de reducción de precios que se pueden compensar. El examen comienza con el caso de un mercado perfecto.[144]

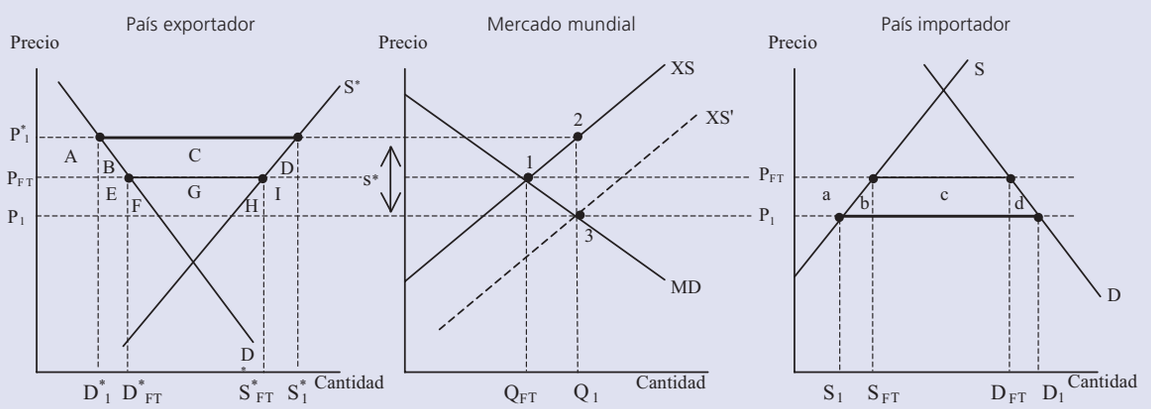
Cuando el gobierno de un gran país aprueba una subvención a las exportaciones para los productores de una mercancía o servicio determinado, esos productores ganarán inicialmente más con sus

exportaciones que con las ventas nacionales y, por lo tanto, tendrán un incentivo para exportar más. No obstante, el precio cobrado a los compradores nacionales ascenderá pronto a un nivel equivalente al precio de exportación subvencionado. La demanda interna descenderá. Como se supone que el país exportador es un país grande, el aumento de sus exportaciones impulsará a la baja el precio del mercado mundial, lo que deteriorará la relación de intercambio del país (es decir, el precio de sus exportaciones en relación con el de sus importaciones). Por el contrario, mejorará la relación de intercambio del país importador. En general, a pesar de un aumento de las corrientes del comercio, el bienestar mundial disminuirá, ya que la subvención distorsiona la asignación óptima de los recursos. La subvención influirá negativamente en el bienestar del país exportador, que sufrirá las consecuencias de un lastre (pérdida de eficiencia) y un deterioro de la relación de intercambio (pérdida distributiva). Mientras que la pérdida en la relación de intercambio puede interpretarse como un beneficio para el país importador en forma de mejora de la relación de intercambio, la pérdida de eficiencia es una pérdida neta para todas las partes.

Las consecuencias de la subvención se distribuyen de forma desigual tanto en los países exportadores como en los importadores. En éstos, los consumidores o, en términos más generales, los compradores del producto importado se beneficiarán de un precio más bajo gracias a la subvención, pero los productores que compiten con las importaciones experimentarán una pérdida. En los países exportadores, los productores subvencionados se beneficiarán obviamente de la subvención, mientras que los consumidores nacionales se verán perjudicados, ya que tendrán que pagar un precio más alto por el producto subvencionado, lo que redundará en perjuicio de los contribuyentes.

Recuadro 8
Efecto de una subvención a las exportaciones

Gráfico 1
Efecto de una subvención a la exportación aplicada por un país grande



Al estudiar los efectos de una subvención a la exportación, el tamaño del país exportador es decisivo. Cuando una subvención a la exportación es aplicada por un país exportador pequeño, no se produce ningún efecto en el precio mundial. Cuando un país exportador grande establece una subvención a la exportación, aumentan sus exportaciones y, al mismo tiempo, la oferta mundial. Ello impulsa a la baja el precio mundial debido a los efectos en la relación de intercambio. El gráfico 1 representa las corrientes comerciales de una determinada mercancía entre dos grandes entidades, a saber un país exportador y un país importador. Para facilitar la lectura, todas las variables del país exportador se indican con un asterisco. La demanda de la mercancía por el país exportador sería *D** y su oferta *S**, y la curva de oferta de exportación es *XS*. De la misma manera, en el país importador la demanda de la mercancía sería la curva *D* y su oferta la curva S, lo que da lugar a la curva de demanda de importaciones *MD*. En un contexto de libre comercio (*FT*), el precio mundial sería P_{FT}, que corresponde a la intersección entre la demanda de importaciones y la oferta de exportaciones en el mercado mundial, indicado por el punto 1 en el panel del centro.

La aplicación por el país exportador de una subvención específica (una suma fija por unidad) para sus exportaciones, indicada por s^*, desplaza la curva de la oferta de exportaciones a XS'. La curva de la oferta de exportaciones registra un desplazamiento equivalente al importe de la subvención, que refleja el menor costo marginal de las exportaciones. Las exportaciones aumentan y el precio mundial desciende. En el mercado importador, el precio baja de P_{FT} a P_1, lo que da lugar a que la demanda suba de D_{FT} a D_1 (desplazamiento del punto 1 al punto 3 en el mercado mundial). Por otro lado, la subvención a la exportación eleva el precio en el país exportador y crea una cuña entre los precios en los dos mercados, que es igual a la subvención; en otras palabras, el precio en el país exportador está determinado por $P^*_1=P_1 + s^*$. En consecuencia, los consumidores del país exportador reducen su consumo y los productores exportan más a precios más altos, como se observa en el desplazamiento desde el punto 1 hasta el punto 2 en la curva de oferta de exportaciones *XS*. El comercio sube de Q_{FT} a Q_1.

El efecto de bienestar neto de una subvención a la exportación en el país importador es positivo. De hecho, aunque los precios más bajos dan lugar a menores niveles de producción en las empresas que compiten con las importaciones, lo que significaría una reducción de su excedente de producción equivalente al espacio *a*, como se observa en el diagrama de la derecha, la pérdida se compensa con creces por el aumento del bienestar del consumidor, que equivale a la suma de *a, b, c* y *d*. En el país exportador, el efecto de bienestar es negativo. La pérdida de bienestar del consumidor es igual a los espacios *A+B*; los productores ganarán *A+B+C*, y el gasto público es el espacio *B+C+D+E+F+G+H+I*. Hay en consecuencia una pérdida neta de bienestar equivalente a la suma de *B*, pérdida de eficiencia del consumidor, *D*, pérdida de eficiencia asociada a los productores, y *E+F+G+H+I*, que es una pérdida en la relación de intercambio. La pérdida del consumidor se debe a que algunos quedan excluidos del mercado, y la pérdida de eficiencia del productor se explica por la necesidad de utilizar recursos adicionales y más costosos para aumentar las exportaciones, circunstancia que no se habría producido sin la subvención a la exportación. En el plano mundial, hay una pérdida de eficiencia igual a la suma de *b* y *d* más la parte de la pérdida en la relación de intercambio del país exportador que no se compensa con una mejora de la relación de intercambio en el país importador.

Una subvención a la producción tendría efectos semejantes a los de una subvención a la exportación. La principal diferencia entre las dos es que, en el caso de la subvención a la producción, el precio interno en el país exportador se ve impulsado a la baja por la caída del precio mundial inducida por el aumento de la oferta. Los consumidores del país exportador salen beneficiados, lo mismo que los productores, pero los beneficios se ven contrarrestados con creces por la pérdida para los contribuyentes.[145]

El análisis precedente se refiere a las subvenciones que se conceden en relación con una actividad económica u otro factor, como los niveles de producción o de exportación. También es frecuente que los gobiernos concedan subvenciones para financiar total o parcialmente la adquisición de activos fijos, como tecnología, instalaciones y equipo. Estas subvenciones, que se pueden pagar de una sola vez o un número limitado de veces, se suelen denominar subvenciones no recurrentes. Pueden tener sobre la competencia efectos que subsisten después del período durante el cual se aplica la subvención, y suelen tener por efecto un aumento de la inversión de algunas empresas en el correspondiente mercado. Como consecuencia, habrá más empresas activas en la rama de producción, o las empresas existentes producirán en mayor escala. Esto puede influir en las condiciones de competencia en los mercados mundiales. La duración de estos efectos en la competencia internacional dependerá, entre otras cosas, de la tasa de depreciación del capital fijo y de la evolución de la demanda en los años posteriores a la inversión, como indican Grossman y Mavroidis (2003a).

ii) Las subvenciones en presencia de fallas del mercado

En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2006* (OMC, 2006) se analizaron tres ejemplos comunes de "fallas del mercado" que justifican una intervención en forma de subvenciones, a saber, las externalidades, el aumento del rendimiento en función de la escala y la competencia imperfecta.[146] El examen siguiente se centra en el uso de las subvenciones en un contexto de competencia imperfecta por razones estratégicas, caso que ocupa un lugar importante en los estudios sobre los derechos compensatorios.

Los economistas han señalado varios casos en que, en presencia de una competencia imperfecta, los gobiernos pueden utilizar las subvenciones para ayudar a las empresas nacionales a obtener beneficios adicionales. El caso más sencillo se produce cuando un gobierno financia la fijación de precios predatorios por sus productores nacionales en los mercados de exportación. Como consecuencia de esos precios predatorios, los productores nacionales del país que es objeto de las prácticas depredatorias tienen que abandonar su actividad y los productores subvencionados consiguen una posición dominante que aprovechan estableciendo un precio de monopolio. Este argumento se ha criticado sobre todo debido al hecho de que hay pocas pruebas empíricas de que el fenómeno de los precios predatorios financiados por los gobiernos tenga un alcance significativo (Sykes, 1989).

Se han presentado argumentos más sofisticados en el contexto de las publicaciones sobre "política comercial estratégica". Se utilizaron nuevos modelos de teoría comercial, caracterizados por una competencia imperfecta en forma de oligopolios o de una competencia monopolística, para identificar circunstancias específicas en que sería deseable la intervención en forma de subvenciones. Parecería intuitivamente que las intervenciones que modifican la relación estratégica entre empresas pueden dar a una empresa una ventaja respecto de otra en los mercados con una competencia imperfecta, en los que las decisiones comerciales de cada empresa (en lo relativo a la producción y la fijación de precios) dependen de las de su rival. Esta idea puede ilustrarse utilizando un modelo sencillo elaborado por Brander y Spencer (1985), basado en dos empresas ubicadas en países diferentes que exportan sólo al mercado de un tercer país. La justificación de este supuesto poco realista es que simplifica enormemente el análisis del bienestar: los cambios registrados en los beneficios de las empresas corresponden a cambios en el bienestar nacional. Los cambios en direcciones opuestas en el excedente del consumidor no se tienen en cuenta en el supuesto, de manera que, para maximizar el bienestar nacional, los gobiernos sólo tienen que maximizar los beneficios de la empresa nacional. En el recuadro 9 se presenta un sencillo análisis diagramático.

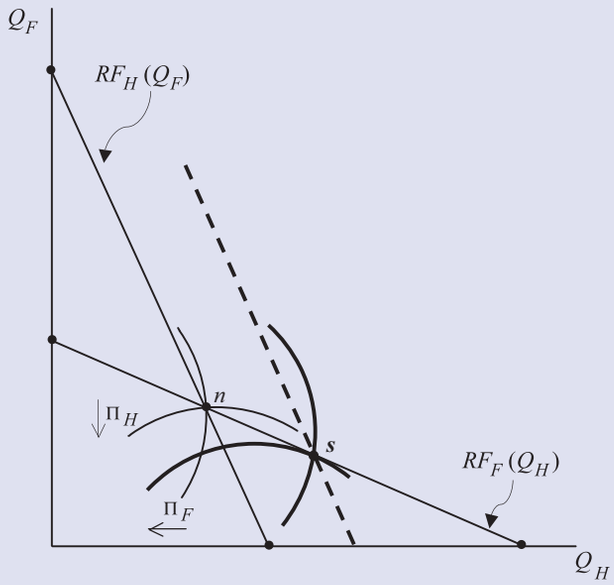
Recuadro 9
Política comercial estratégica

Una justificación de las subvenciones a la exportación es que, en presencia de una competencia oligopolística, una subvención puede desplazar los beneficios de una rama de producción a otra. En este recuadro se considera el modelo más sencillo posible, en que dos productores, una empresa nacional (H) y otra extranjera (F), compiten con sus productos en un tercer país. El enfoque del tercer país se adopta con el fin prescindir de los efectos en el bienestar del consumidor y centrarse en los beneficios de las empresas. El objetivo del gobierno de la empresa nacional es entonces ayudar a ésta a aumentar sus beneficios en el mercado internacional.

El gráfico 1 es una representación del modelo en que las empresas compiten en la forma prevista por Cournot. En tal caso, las empresas eligen su nivel de producción teniendo en cuenta cuánto produce su rival. Por ejemplo, sin intervención gubernamental, el equilibrio Cournot-Nash estaría indicado por el punto *n* en el espacio relativo a la cantidad, que corresponde a la intersección de las dos funciones de reacción $RF_H(Q_F)$ y $RF_F(Q_H)$. La función de reacción interna, $RF_H(Q_F)$, define la cantidad de la empresa nacional que permite alcanzar el máximo beneficio, habida cuenta de la cantidad de la empresa extranjera, Q_F. $RF_F(Q_H)$ puede interpretarse de forma semejante. Los beneficios de la empresa nacional y la extranjera son, respectivamente, $\prod_H$ y $\prod_F$, y las flechas indican en qué dirección aumentan los beneficios de las empresas.

Consideremos ahora un gobierno intervencionista en el país H que desea aumentar el beneficio de su empresa. En forma gráfica, el objetivo del gobierno es situar a la empresa nacional en una curva de beneficios superior. Una forma de hacerlo sería otorgar a la empresa nacional una subvención a la producción que reduzca su costo marginal y represente un incentivo para aumentar su cantidad (Q_H) en el tercer país. En el gráfico 1, una subvención a la producción desplaza la función de reacción de la empresa nacional hacia la derecha (línea discontinua). El nuevo equilibrio de Cournot-Nash está indicado por el punto *s*. Hay que tener en cuenta que el efecto de la subvención es que desplaza el beneficio de

Gráfico 1
Subvención a la producción y funciones de reacción en el modelo de Cournot



la empresa extranjera a la nacional. Esta última se encuentra en una curva de beneficio superior, mientras que en el caso de la empresa extranjera ocurre lo contrario. El principal argumento ilustrado por el gráfico 1 es que los gobiernos pueden utilizar activamente las subvenciones para desplazar los beneficios hacia la rama de producción que recibe las subvenciones.

Suponiendo que las empresas elijan su producción óptima teniendo en cuenta la producción de la otra empresa (supuesto de Cournot), el modelo revela que un gobierno puede aumentar los beneficios de la empresa nacional otorgándole una subvención a la producción. Esta subvención, que en el presente caso constituye también una subvención a la exportación, actúa como instrumento de desplazamiento de los beneficios; los beneficios obtenidos por la empresa extranjera con que compite la empresa nacional se transfieren a ésta, que gracias a la subvención puede aumentar su nivel de producción. La idea inherente a la propuesta de intervención se basa en los beneficios que obtienen ambas empresas y en la capacidad del gobierno de utilizar las subvenciones para transferir parte de los beneficios de la empresa extranjera a la empresa nacional. Como los beneficios de la empresa nacional son más elevados que la subvención, al gobierno le interesa aplicar la política de subvención. Como ya se ha señalado, la empresa extranjera y, por lo tanto, el país extranjero se ven perjudicados por la subvención.

La utilización del desplazamiento de los beneficios como argumento a favor de las subvenciones no resiste a los cambios en los supuestos, y debe procederse con gran cautela al traducirlo en una prescripción normativa. Dixit (1984), Grossman (1986b) e Eaton y Grossman (1986) flexibilizan los supuestos básicos del análisis de Brander y Spencer y demuestran cómo de esa manera se modifican las conclusiones. Por ejemplo, si se supone que cada empresa elige su precio óptimo habida cuenta del precio de su rival –el llamado supuesto de Bertrand–, los resultados se invierten y la política óptima para el gobierno es gravar a la empresa nacional en vez de subvencionarla. La conclusión de Grossman es que en la práctica sería muy difícil determinar las industrias con respecto a las cuales es válido el argumento a favor de la promoción estratégica de las exportaciones.

iii) Argumentos utilizados por los gobiernos para justificar las subvenciones[147]

Los gobiernos utilizan las subvenciones para conseguir diversos objetivos, ya sea porque consideran que un mal funcionamiento de los mercados dificulta la obtención de resultados eficientes o porque esos resultados no les parecen satisfactorios. En el contexto de las políticas ambientales y el apoyo a actividades de investigación y desarrollo, las subvenciones suelen justificarse sobre la base de externalidades positivas o negativas. En el marco

de las políticas industriales, las subvenciones se han relacionado con diversas fallas del mercado, como los efectos del aprendizaje práctico, la información asimétrica y las fallas del mercado de capitales. El recurso a la subvenciones para redistribuir los ingresos no guarda relación con las imperfecciones del mercado, sino con el deseo de la sociedad de influir en los resultados de éste.

Independientemente del objetivo que persigan los gobiernos, las subvenciones tienden a ser sólo uno de los diversos instrumentos posibles para lograrlo. El instrumento óptimo de política depende de cada situación y debe determinarse en cada caso. Las subvenciones tienen varias ventajas en comparación con otros instrumentos. Es una forma relativamente transparente de intervención estatal, en la medida en que los gastos y los beneficiarios constan en el presupuesto del Estado. Dada su repercusión directa en los precios, las subvenciones suelen tener menos efectos colaterales negativos que otros instrumentos en situaciones en que el gobierno desea modificar las señales del mercado (precios), por ejemplo cuando hay externalidades relacionadas con el medio ambiente o con los conocimientos que no se reflejan plenamente en los precios de mercado. No obstante, las subvenciones también tienen inconvenientes. Como tienen un efecto tan directo, incitan a los beneficiarios a presionar para que la subvención se mantenga. Dicho de otro modo, al utilizar subvenciones se corre el riesgo de que los gobiernos se vean expuestos a la influencia indebida de los grupos industriales beneficiarios o de otros grupos de la sociedad. Una manera de reducir este riesgo es vincular las subvenciones a criterios objetivos para medir los resultados siempre que sea posible.

(b) Análisis económico de los derechos compensatorios

En ausencia de fallas del mercado, es muy probable que las subvenciones que aumentan las exportaciones perjudiquen a los productores competidores en los países que importan el producto subvencionado. Al mismo tiempo es probable que la subvención reduzca el precio del producto importado en esos mismos países. El efecto de bienestar global de la subvención en el país importador será supuestamente positivo, dado que la subvención corresponde a un descuento del precio de las importaciones. En un contexto de competencia imperfecta, los productores pueden percibir beneficios superiores a lo normal, y las subvenciones pueden utilizarse para desplazar esos beneficios. La pérdida de rentas podría luego contrarrestar con creces los beneficios conseguidos por el consumidor gracias a la caída de los precios.

En esta subsección se analiza el efecto de los derechos compensatorios en el comercio y el bienestar, tanto en un mercado perfecto como en presencia de una competencia imperfecta, y se analiza la justificación económica para su utilización. En los mercados perfectos, los derechos compensatorios mejoran la situación de los productores que compiten con importaciones subvencionadas y generan un ingreso arancelario, pero suelen elevar el precio de las mercancías y perjudicar a los consumidores. En términos generales, se supone que la situación del país que establece el derecho compensatorio es peor con éste que sin él, pero que podría ser mejor que antes de que se impusiera la subvención. Las dos principales advertencias al respecto son que los derechos compensatorios pueden mejorar la relación de intercambio del país importador y que pueden disuadir por completo las subvenciones. Ello aportaría beneficios a los productores del país importador que deben competir con mercancías subvencionadas en sus mercados de exportación. En presencia de fallas del mercado, los derechos compensatorios pueden utilizarse para la "extracción de rentas" o para captar los beneficios resultantes de esas fallas, lo que puede constituir un nuevo argumento en favor de su utilización. La subsección termina con un examen de la justificación económica de los derechos compensatorios.

i) Mercados perfectos

En la subsección anterior se ha examinado el caso de un país grande que subvenciona sus exportaciones. En la presente subsección se analiza la situación del país que establece derechos compensatorios, y se considera en primer lugar el caso en que hay sólo un gran país importador, para compararlo luego con el caso de un país importador pequeño. Igual que antes, la diferencia está en que, cuando un país grande impone un arancel, la consiguiente caída de la demanda hace que bajen los precios, mientras que la política comercial de un país pequeño no tiene ninguna influencia en los precios mundiales.

Cuando un gobierno impone un arancel a las importaciones del producto subvencionado, su precio sube y la demanda baja. Si el país es lo bastante grande, este descenso de la demanda contraerá el precio mundial del producto, lo que mitigará la subida inicial del precio en el mercado

protegido y reducirá el precio en el país que ofrece la subvención. El comercio disminuye. Si la subida del arancel se corresponde con la subvención, el comercio regresará al nivel previo a la subvención. El derecho compensatorio elimina por completo la distorsión asociada con la subvención. En este caso, el único efecto es una transferencia de ingreso de los contribuyentes del país que otorga la subvención al gobierno (los contribuyentes) del país importador (Markusen et al., 1995). Como consecuencia de los derechos compensatorios, el bienestar registra todavía, con respecto a la situación anterior al programa de subvenciones, una mejoría que equivale al ingreso arancelario, pero lo que determinará si es mayor o menor que antes de la imposición de los derechos compensatorios será la importancia relativa de la distorsión introducida por el derecho en comparación con la mejora de la relación de intercambio. Si el país es lo bastante grande, esta mejora podría compensar con creces la pérdida de eficiencia resultante del derecho.

Una subvención otorgada por un país grande repercutirá en los países importadores independientemente de que sean grandes o pequeños. Aumentará la oferta en el mercado mundial y hará bajar el precio. En cambio, el efecto del derecho compensatorio cambiará según el tamaño del país que lo impone. Si éste es pequeño, el derecho compensatorio no tendrá ningún efecto en el precio mundial. La subida arancelaria necesaria para que el precio vuelva al nivel anterior a la subvención será menos importante que en el caso de un país grande, y sólo se transferirá al país que impone el derecho compensatorio una parte de la subvención. Un país pequeño que imponga un derecho compensatorio se encontrará en peor situación con él que sin ese derecho, pero siempre con la subvención. La distorsión resultante del derecho no se verá compensada por una mejora de la relación de intercambio. Si sólo un importador pequeño impone un derecho compensatorio, no habrá ningún efecto de retroacción sobre el país que otorga la subvención. En cambio, si son muchos los pequeños importadores que establecen derechos compensatorios, el precio descenderá y habrá un efecto de retroacción sobre el país subvencionador.[148]

Sykes (1989) examina las razones por las que el argumento de la mejora de la relación de intercambio no debe interpretarse como justificación para utilizar los derechos compensatorios. En primer lugar, es probable que el gobierno que ofrece la subvención caiga en la cuenta de que los derechos compensatorios absorben parte de la subvención y quizá responda recortando o rescindiendo el programa. Debido a que el país importador consigue beneficios gracias a la subvención, su situación sería peor en el caso en que el mercado regrese a la situación previa a la subvención. En segundo lugar, aun cuando se mantenga en vigor la subvención, sería difícil evaluar el efecto de bienestar del derecho compensatorio. Se necesitaría abundante información sobre la demanda y la oferta para cuantificar y comparar la magnitud de la pérdida de eficiencia con la mejora de la relación de intercambio.

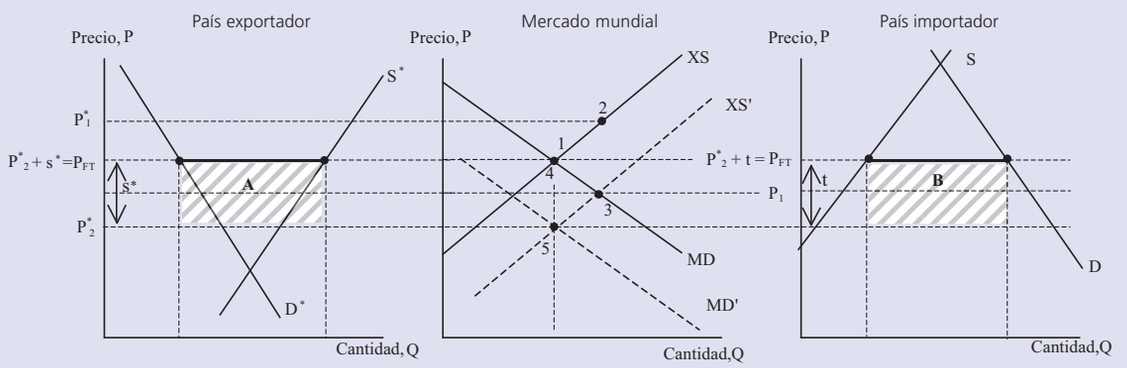
Sykes (1989) examina otra hipótesis en que los derechos compensatorios pueden generar efectos de bienestar positivos que podrían superar los efectos negativos de distorsión. Su examen se refiere al caso en que el país importador exporta también el producto al país que ofrece la subvención o a mercados de terceros países, como podría ocurrir de hecho debido a los costos de transporte. En tales circunstancias, si el derecho compensatorio induce al país que ofrece la subvención a eliminar su subvención a la exportación, es posible que los precios suban en algunos de los mercados de terceros países, lo que representará un beneficio para los exportadores del país que establece el derecho compensatorio.

Recuadro 10
Efectos de una subvención a la exportación combinada con un derecho compensatorio

Como se ha señalado antes, una subvención a la exportación introduce una cuña entre los precios de los dos mercados, de manera que el precio pagado por los consumidores en el país importador corresponde a P_1 y el precio percibido por los productores en el país exportador corresponde a $P^*_1 = P_1 + s^*$. El precio subvencionado causa daño a los productores nacionales, que presionan entonces para que se les ofrezca protección en forma de arancel compensatorio.

La introducción de un arancel compensatorio (indicado por t) desplaza la demanda de importaciones e introduce una segunda cuña entre los precios de los dos mercados, como se observa en el desplazamiento desde el punto 3

Gráfico 1
Efectos de una subvención a la exportación combinada con un arancel compensatorio: el caso de los países grandes



a los puntos 4 y 5. El arancel tiene el efecto de subir el precio en el país importador. No obstante, dado que la subida es menor que el importe del arancel, debido a los efectos en la relación de intercambio, parte del arancel se manifiesta en un descenso del precio de exportación. Por ello, en el país importador el precio subirá de P_1, el precio subvencionado, al precio de libre mercado, P_{FT}. De la misma manera, el arancel compensatorio hará bajar el precio de exportación a $P^*_2 = P_{FT} - t$. No obstante, debido a que la subvención está todavía vigente, el verdadero precio percibido por los productores es $P^*_2 + s^* = P_{FT}$, que equivale al precio en condiciones de libre comercio.

La consecuencia más importante de una política combinada es que, debido a que la producción y los precios han regresado en ambos mercados a los niveles iniciales de libre comercio, la distorsión producida por la subvención queda neutralizada. El bienestar mundial vuelve a su nivel de libre comercio. El único efecto que permanece es la transferencia de ingreso del país extranjero (zona A sombreada) al propio país en forma de ingreso arancelario (zona B sombreada). En otras palabras, lo que el gobierno extranjero gasta en forma de subvención a la exportación es recaudado por el propio país en forma de ingreso arancelario.

Si el país que realiza las importaciones o impone derechos compensatorios es demasiado pequeño para influir en el precio de un país exportador grande, el arancel compensatorio eleva el precio de la mercancía en el país importador en una cifra equivalente al arancel y no repercute en el precio del país exportador. En otras palabras, se necesita un arancel compensatorio mucho más pequeño para restablecer el precio subvencionado (P_1) al nivel de libre comercio (P_{FT}) en el mercado importador.

En el caso de la subvención de la producción, la diferencia principal es que el derecho compensatorio no elimina la distorsión. El país que impone el derecho puede corregir por completo la distorsión provocada por la subvención y volver a la situación previa a ésta. En cambio, la producción y el consumo en el país que ofrece la subvención no vuelven a la situación precedente. Los consumidores se benefician de la reducción del precio inducida por el arancel (efecto en la relación de intercambio), mientras que la producción disminuye pero no completamente hasta el nivel anterior a la subvención. Se produce, por lo tanto, una transferencia de los contribuyentes del país que ofrece la subvención a los contribuyentes del país importador, junto con una distorsión en el país que ofrece la subvención (Baylis, 2007).

ii) Competencia imperfecta en los mercados de productos

La situación es todavía más matizada en los mercados con competencia imperfecta. En esas condiciones, la nación exportadora no se ve perjudicada inevitablemente y el país importador no se beneficia necesariamente de las subvenciones a la exportación. Como se ha explicado antes, hay un argumento sencillo, según el cual los gobiernos subvencionan precios predatorios, y un argumento más elaborado, de acuerdo con el cual los gobiernos subvencionan para mejorar la posición estratégica de sus productores. El primer argumento es bastante claro. El gobierno del país objeto de los precios predatorios subvencionados debería compensar las

importaciones subvencionadas para evitar daños a los productores nacionales y la monopolización de su mercado interno. Si bien este argumento tiene cierto sentido teórico, su validez es limitada en la práctica. En primer lugar, como ya se ha mencionado, hay muy pocas pruebas empíricas que confirmen la existencia de un nivel significativo de prácticas de precios predatorios financiadas por el gobierno (Sykes, 1989). En segundo lugar, suponiendo que los precios predatorios representen una amenaza, los derechos compensatorios sólo serían necesarios como recurso en el caso de que no se debiera o no se pudiera emplear la legislación antimonopolio.[149]

Los estudios sobre la política comercial estratégica han revelado que, en determinadas condiciones, lo más indicado para un gobierno podría ser utilizar una subvención a la exportación y para el otro gobierno, utilizar alguna forma de derecho compensatorio. Dixit (1984) analiza el caso de un producto homogéneo que se comercia en un mercado dominado por un pequeño número de empresas (es decir, un oligopolio), en que las empresas eligen su producción óptima teniendo en cuenta la producción de la otra empresa (supuesto de Cournot). En cada país hay un número determinado de empresas que venden en su propio mercado y exportan al otro mercado. En este contexto, Dixit demuestra que un derecho parcialmente compensatorio puede ser útil cuando un país extranjero subvenciona las exportaciones. En condiciones de oligopolio, la subvención a la exportación extranjera aumenta las ventas y beneficios de las empresas extranjeras en el mercado interno. Desplaza los beneficios monopolísticos hacia los productores subvencionados, a expensas de sus competidores. Lo más indicado para el gobierno del país en cuestión podría ser entonces utilizar un arancel para retener parte de este beneficio pese al hecho de que el arancel eleva el precio y reduce los beneficios de los consumidores.

Dixit pone también de manifiesto que si un país tiene ventajas en materia de costos con respecto a las importaciones incluso después de las posibles subvenciones del país extranjero, su mejor política es un arancel prohibitivo más una subvención interna para eliminar la distorsión del oligopolio interno. Dixit (1988) generaliza las afirmaciones de Dixit (1984) permitiendo varios tipos de comportamiento oligopolístico y la diferenciación de los productos. La conclusión general es también que puede encontrarse cierto apoyo teórico para los derechos compensatorios parciales. No obstante, Dixit pone en guardia contra el uso inadecuado de sus resultados. En primer lugar, antes de que se utilicen sus resultados teóricos para justificar los aranceles, habría que examinar si otras políticas pueden conseguir los mismos beneficios de manera más eficiente que las restricciones comerciales. En segundo lugar, existe el riesgo de que los intereses creados distorsionen el panorama, lo que puede dar lugar a la aparición de políticas de reducción del bienestar al mismo tiempo que se garantizan beneficios a grupos especiales poderosos.

Spencer (1988b; 1988a) amplía el análisis a los derechos compensatorios en el contexto de las subvenciones al capital o la inversión. Sus estudios tratan de aclarar si el nivel de derecho elegido contribuye realmente al objetivo de contrarrestar una subvención extranjera y de mantener la competitividad de las empresas nacionales. En ellos se examina también si los derechos compensatorios compatibles con el GATT/OMC serían suficientes para evitar las subvenciones. Spencer (1988a) comprueba que, si bien el derecho máximo autorizado en virtud de las normas del GATT/OMC es apenas suficiente para contrarrestar una subvención directa a la exportación, no basta necesariamente para contrarrestar subvenciones a la compra de bienes de equipo. Se presenta una serie de condiciones sin las cuales las empresas del país importador sufrirán daño, que dependen tanto de la naturaleza de la función de producción en la empresa subvencionada como de la magnitud de la subvención. Se observa también que en algunos casos los derechos compensatorios máximos no serían suficientes para evitar que los gobiernos subvencionaran políticas motivadas por el desplazamiento de los beneficios. No obstante, no es probable que estos casos sean muy importantes en la práctica. Spencer (1988b) observa que la utilidad del derecho compensatorio compatible con el GATT/OMC como elemento de disuasión dependerá probablemente sobre todo del compromiso del país importador a imponer el derecho de forma inmediata y decidida.

La estructura presentada en Dixit (1984; 1988) permite la selección simultánea de subvenciones a la exportación y de aranceles posiblemente compensatorios. Como se explica en Brander (1995), la utilización del término "compensatorio" para describir derechos seleccionados en forma simultánea puede resultar engañosa. En la práctica, las subvenciones se aplican primero y quizá puedan compensarse posteriormente con un arancel. Collie (1991) considera esta secuencia de intervenciones

en un modelo por lo demás semejante al de Dixit (1988) para analizar los efectos de la retorsión en el argumento de desplazamiento de los beneficios para las subvenciones a la exportación. Elabora un modelo de la política comercial como un juego en varias etapas. Primero, el país extranjero establece su subvención a la exportación. Segundo, el país en cuestión responde seleccionando un arancel óptimo. El autor comprueba que, cuando dicho país utiliza un arancel y una subvención a la producción, su respuesta óptima a una subvención a la exportación es aumentar su arancel y reducir su subvención.

En lo que respecta al país extranjero, que conoce la respuesta probable del otro país, su respuesta óptima será en general una subvención positiva.[150] En este caso, la retorsión no invalida el argumento del desplazamiento de los beneficios aplicado a las subvenciones a la exportación. No obstante, cuando el país puede utilizar un arancel pero no una subvención a la producción, la respuesta óptima es un arancel que no llega a ser plenamente compensatorio, mientras que la política óptima del país extranjero sería un impuesto a la exportación. Collie (1991) considera que este segundo caso es más realista que el primero y, por ello, llega a la conclusión de que en la práctica la posibilidad de retorsión con un arancel compensatorio basta para eliminar el incentivo del país extranjero a utilizar una subvención a la exportación. Este resultado confirma el análisis anterior de Grossman (1986b) y Bhagwati (1988).

Collie (1994) amplía el examen de Collie (1991) permitiendo que la cronología de las intervenciones de política comercial sean explicadas mediante el modelo. Como en Collie (1991), el país en cuestión utiliza un arancel a la importación para obtener beneficios de la empresa extranjera y una subvención a la producción para corregir las distorsiones internas debidas a la competencia imperfecta. Al mismo tiempo, el gobierno extranjero emplea una subvención a la exportación para desplazar los beneficios de la empresa nacional. Se consideran diversas situaciones posibles, cada una de las cuales corresponde a un juego. En estos juegos, el gobierno nacional y el gobierno extranjero pueden elegir su política comercial en forma simultánea o secuencial.

Collie muestra que el gobierno local preferirá siempre fijar su política comercial antes que el gobierno extranjero. El resultado es que el gobierno local se compromete a no utilizar derechos compensatorios. En consecuencia, ello da lugar a que la empresa extranjera utilice una subvención a la exportación de mayor magnitud, pues la utilización de un derecho compensatorio no constituye ya una amenaza creíble. El resultado es que mejora la situación de los dos países. El mercado interno se beneficia de las exportaciones procedentes del otro país a precios más bajos, y la empresa extranjera se beneficia de un régimen arancelario con tipos más bajos. La conclusión es que la competencia imperfecta no constituye una justificación económica de los derechos compensatorios.

Qiu (1995) examina también la posibilidad y la forma en que la retorsión de un país puede reducir eficientemente la rentabilidad de la subvención de las exportaciones en un modelo con dos empresas. Su análisis difiere del de Collie (1991) en cuanto que supone que no podrá haber un derecho compensatorio si no hay subvención y que puede haber un desfase entre la imposición de la subvención y la retorsión. Qiu identifica varios factores que reducen la eficacia de los derechos compensatorios. Demuestra que el libre comercio es casi siempre la política comercial óptima cuando la retorsión es probable, pero que para un país extranjero la subvención de las exportaciones puede resultar atractiva cuando la retorsión del otro país es sumamente lenta. Ello se debe a que, al considerar la conveniencia de subvencionar o no las exportaciones, el país extranjero compara las ventajas resultantes del desplazamiento de los beneficios antes de que comience la retorsión con la pérdida sufrida una vez que ha comenzado ésta. Qiu observa también que las limitaciones del GATT/OMC (la magnitud de un derecho compensatorio no puede ser superior a la de la subvención) reduce la penalización y ofrece mayor margen para la subvención de las exportaciones. Finalmente, Qiu mantiene que pueden concertarse acuerdos voluntarios de restricción de las exportaciones, que benefician a la empresa nacional y a la extranjera, para evitar la imposición de un derecho compensatorio.

En ese mismo sentido, Hartigan (1996a) muestra cómo las restricciones en forma de retorsión en virtud de las normas del GATT/OMC podrían dar lugar al comportamiento que las normas tratan de disuadir. Las normas exigen que el país perjudicado por una subvención establezca que se ha producido daño en la rama de producción pertinente, lo que significa que la subvención debe estar vigente en ese momento. Exigen también que el derecho compensatorio no sea superior al nivel de la subvención. Hartigan argumenta que las disposiciones del GATT/OMC no tienen en cuenta

que una subvención, aun cuando se aplique durante un período relativamente breve, puede tener efectos negativos en una rama de producción incluso después de suprimida.[151] Utilizando un modelo sencillo con dos empresas, demuestra que un país, si cumple las normas del GATT/OMC al imponer un derecho compensatorio, no puede restablecer el equilibrio competitivo de una rama de producción debido a los costos incurridos por los consumidores que han optado por productos diferentes. En su opinión, la exigencia de que el daño sea demostrado por el propio gobierno representa una ventaja para el gobierno extranjero.

Tomando como base el estudio anterior de Wright (1998), Piracha (2004) explora la forma en que los diferentes niveles de información repercuten en la política comercial estratégica. Considera una hipótesis en que los costos de la empresa nacional son información privada que el gobierno del país puede calcular sobre la base del volumen de la producción. Su exposición está basada en un juego en dos etapas en que el gobierno local fija su subvención a la exportación en la primera etapa, mientras que el gobierno extranjero impone un arancel compensatorio en la segunda.

Piracha observa que la mejor estrategia para el gobierno nacional es utilizar un impuesto a la exportación, ya que implica un arancel más bajo por parte del gobierno extranjero. La empresa nacional es consciente de ese comportamiento y actúa en forma estratégica presentando una imagen engañosa de sí misma con el fin de conseguir el impuesto a la exportación más bajo posible. Lo conseguirá optando por un nivel de producción ineficientemente bajo. Piracha argumenta que estas ineficiencias pueden provocar una distorsión tal que el gobierno local termine ofreciendo subvenciones con el fin de reducir la distorsión, aun cuando sea evidente que la subvención no es la mejor de las políticas. Por su parte, el gobierno extranjero utiliza el mismo nivel de arancel independientemente de que la empresa nacional emita o no señales de sus costos.

iii) Mercados de trabajo imperfectos

El apoyo público a la protección está basado muchas veces en la idea de que la competencia de las importaciones puede dar lugar a ajustes costosos en la industria y causar un desempleo persistente. De hecho, hay argumentos teóricos en favor de la utilización de derechos compensatorios como medio de hacer frente a esos costos del ajuste y de la redistribución de recursos resultante de las importaciones subvencionadas. Este argumento supone que los ingresos de los trabajadores comprenden algo más que un salario competitivo.[152] Por ejemplo, los sindicatos fuertes pueden aprovechar el poder de monopolio para elevar los salarios por encima del nivel competitivo. Otra posibilidad es que los empleadores eleven los salarios por encima del nivel competitivo para aumentar la productividad o la eficiencia de los empleados.

Si los trabajadores reciben un ingreso adicional, una subvención extranjera deja de tener un efecto inequívocamente beneficioso. Como pone de manifiesto Sykes (1989), parte de la reducción del excedente de los productores nacionales (la suma de los beneficios percibidos por los abastecedores) resultante de la subvención no se ve compensada por un aumento del excedente de los consumidores (la diferencia entre la disponibilidad a pagar y el precio efectivamente pagado por el consumidor). Si la subvención extranjera tiene un efecto negativo en el bienestar, un derecho compensatorio que la elimine tendrá efectos positivos en el bienestar, pero un derecho compensatorio podría aumentar aun más el bienestar si la subvención tiene un efecto positivo en éste.

En teoría, la política comercial (es decir, el uso de derechos compensatorios) es sólo la segunda opción entre las soluciones posibles para el tipo de falla del mercado de trabajo antes examinado. De acuerdo con los principios económicos, la mejor forma de intervención es la que trata de corregir directamente la fuente de distorsión del mercado. No obstante, quizá no sea políticamente aceptable intervenir en el mercado de trabajo. En tal caso, habría un segundo argumento en favor del uso de políticas comerciales, como los derechos compensatorios.[153] Además, como se especifica en Sykes (1989), hay varias otras objeciones al uso de los derechos compensatorios para corregir las fallas del mercado de trabajo. Sykes observa que, si los problemas de información impiden el uso de políticas óptimas, quizá impidan también el uso de derechos compensatorios. Otra consideración más fundamental es que una salvaguardia general, que no depende de la existencia de una subvención, puede ser una opción preferible, aun cuando no sea la respuesta ideal.[154]

No obstante, si las subvenciones se aplican durante un período limitado y los costos del ajuste son mayores inmediatamente después de la introducción

de las importaciones subvencionadas, es posible que se necesiten formas diferentes, quizá mayores, de protección que con otros tipos de tipos de competencia de las importaciones. En particular, no se necesitarían medidas de protección que faciliten el ajuste de la rama de producción. El ajuste a largo plazo no sería necesario debido al carácter temporal de las subvenciones y no sería aconsejable un ajuste a corto plazo debido a sus costos elevados. En otras palabras, si las subvenciones se aplican por un período particularmente breve, podrían estar justificadas las medidas contingentes específicas. No obstante, Sykes (1989) mantiene que no hay pruebas empíricas que demuestren que los programas de subvenciones son en general temporales. Además, otros factores que contribuyen a la competencia de las importaciones, como las fluctuaciones del tipo de cambio, pueden ser todavía más temporales.

Según la sabiduría económica convencional, las dificultades causadas por las perturbaciones económicas se suelen mitigar mejor con instrumentos distintos de las políticas comerciales restrictivas (Sykes, 1989). Los programas de reeducación profesional, los organismos de empleo público, la seguridad social y otras medidas directamente orientadas a los trabajadores afectados provocan menos distorsiones que las restricciones comerciales. No obstante, los impuestos recaudados para financiar políticas alternativas de redistribución pueden ocasionar también graves distorsiones. En cualquier caso, suponiendo que haya razones que aconsejen la utilización de restricciones comerciales con el fin de corregir la distribución de los ingresos, es también cuestionable si los derechos compensatorios serían necesariamente la mejor opción proteccionista.

iv) Justificación económica de los derechos compensatorios

Tras haber examinado los efectos de bienestar de las subvenciones y los derechos compensatorio, es preciso considerar ahora dos cuestiones conexas: ¿Por qué utilizan los gobiernos los derechos compensatorios? ¿Qué función pueden desempeñar esos derechos en los acuerdos comerciales?

Con respecto a la primera cuestión, se parte del supuesto de que los gobiernos no utilizan los derechos compensatorios únicamente para mejorar el bienestar nacional o mundial. El examen de los efectos de bienestar de las subvenciones y los derechos compensatorios revela que, en ausencia de disfunciones del mercado, los derechos compensatorios normalmente reducirían el bienestar nacional global. Cabe entonces preguntarse por qué los utilizan los gobiernos. Una primera respuesta podría ser que hay imperfecciones de mercado en todas partes. En otras palabras, los casos en que los derechos compensatorios aumentan el bienestar serían más frecuentes de lo que suelen prever los economistas. Otra explicación posible es que los gobiernos utilizan los derechos compensatorios para ayudar a los productores a competir con las importaciones subvencionadas. El análisis del bienestar realizado antes ha revelado que los principales beneficiarios de los derechos compensatorios son de hecho esos productores. Si, como se apunta en las obras de economía política, los gobiernos no maximizan necesariamente el bienestar nacional sino que adoptan en cambio políticas que benefician a determinados grupos, pueden utilizar los derechos compensatorios para ayudar a los productores que se han visto o se verán probablemente perjudicados por las subvenciones de otros países.

Teniendo en cuenta esta observación, se considera ahora la cuestión conexa del papel de los derechos compensatorios en los acuerdos comerciales. Si la razón de un acuerdo comercial es eliminar las políticas de empobrecimiento del vecino, es decir, las políticas que tienen efectos negativos para los interlocutores comerciales, los derechos compensatorios pueden concebirse como instrumentos que permiten a los países importadores neutralizar los efectos negativos de las subvenciones (Horn y Mavroidis, 2005).[155]

Como se ha observado antes, el gobierno de un país importador puede utilizar los derechos compensatorios con el fin de restablecer el precio existente antes de la subvención, con lo que los productores y consumidores nacionales no se verían afectados por la subvención. Al mismo tiempo, recauda ingresos arancelarios que le permiten gozar de una situación mejor que la anterior a la subvención. En este caso concreto, el efecto negativo de la subvención no corresponde necesariamente a una reducción del bienestar económico global. Si se supone que la subvención no suele dar lugar a una pérdida de bienestar económico global sino únicamente a una pérdida de excedente de los productores (la suma de los beneficios percibidos por los proveedores), el derecho compensatorio debería entenderse como un intento de proteger a los productores nacionales frente a los efectos negativos de las subvenciones extranjeras, más que promover la eficiencia mundial.

Como señalan Grossman y Mavroidis (2003a), esta interpretación encuentra apoyo en varias disposiciones del Acuerdo SMC. Si los derechos compensatorios tratan de neutralizar las subvenciones que provocan una pérdida de bienestar para los interlocutores comerciales, deberían aplicarse únicamente cuando se pudiera demostrar que una subvención tiene ese efecto negativo. Como se examina más adelante, el Acuerdo SMC limita el uso de los derechos compensatorios a las situaciones en que el país importador puede demostrar que una rama de producción se ha visto perjudicada por las importaciones subvencionadas.

Sykes (1989) examina el argumento de que los derechos compensatorios pueden formar parte de un sistema multilateral más amplio encaminado a desalentar las subvenciones que distorsionan el comercio y a facilitar las concesiones comerciales. Observa que un sistema de limitación de las subvenciones sólo puede ser eficaz si se adoptan los medios adecuados para exigir su cumplimiento. Sugiere que los derechos compensatorios podrían formar parte del mecanismo de cumplimiento.[156] Si bien Sykes es consciente de que, en sentido estricto, los derechos compensatorios muchas veces son nocivos para el bienestar económico nacional, su opinión es que podrían conseguirse mejoras sistémicas mediante el uso de derechos compensatorios por todos los países. La amenaza de los derechos compensatorios puede permitir a los gobiernos resistir las presiones políticas en favor de costosas subvenciones en el propio país. El uso de derechos compensatorios por todos los países puede también evitar subvenciones que perjudicarían a los exportadores de cada nación en los mercados exteriores.

Si las leyes sobre derechos compensatorios y el Acuerdo SMC tienen como objetivo acabar con el despilfarro de las subvenciones, una cuestión interesante es si son eficaces para lograr ese objetivo.[157] Sykes (1989) observa que no es probable que los derechos compensatorios resulten muy útiles como instrumento para imponer limitaciones de alcance internacional a las subvenciones, a no ser que los derechos se adopten de forma multilateral. Ello se debe a que es probable que los derechos compensatorios impuestos por un solo país eviten las subvenciones de otros gobiernos únicamente de forma accidental y no necesariamente cuando es mayor la probabilidad de que esa disuasión mejore el bienestar del país que impone el derecho.

Como se observa en la sección D, los derechos compensatorios no se han utilizado frecuentemente y sólo han recurrido a ellos un pequeño número de naciones. Ello se debe en parte a la prueba de daño, que limita el número de países que pueden imponer un derecho compensatorio a los que tienen una rama de producción que compita con las importaciones (Sykes, 2003a). En cualquier caso, las medidas unilaterales y no coordinadas de compensación sólo pueden reorientar las subvenciones hacia los mercados donde no se pueden tomar medidas compensatorias. Asimismo, los derechos compensatorios sólo se emplearán contra programas de subvenciones cuando se dé el caso de que los interlocutores comerciales lleguen a tener conocimiento de ellos. Si la detección requiere cierto tiempo, los beneficiarios de la subvención pueden obtener considerables beneficios antes de que se aplique el derecho compensatorio. Finalmente, un mecanismo eficaz de solución de diferencias puede bastar para obligar a los países a limitar el uso de subvenciones.

Sykes (1989) examina también el argumento de que las leyes sobre derechos compensatorios pueden contribuir a impedir que los gobiernos utilicen las subvenciones para eludir nuevos tipos arancelarios y, por consiguiente, promover concesiones arancelarias que no se realizarían en caso contrario. Sykes observa que esta afirmación tiene poca base porque es difícil de evaluar, dado que no hay otro escenario hipotético observable.

(c) Disciplinas y prácticas de la OMC en materia de derechos compensatorios

Las subvenciones ya eran comunes en la era mercantilista de los siglos XVII y XVIII, pero el primer intento de controlarlas se remonta a 1862, con la inclusión en los tratados comerciales de cláusulas en las que se establecía que los gobiernos signatarios no otorgarían varios tipos de subvenciones (Viner, 1923). Aunque la primera norma sobre derechos compensatorios fue una disposición de la Ley Arancelaria de los Estados Unidos de 1890 aplicable a determinados tipos de azúcar, la primera ley general sobre derechos compensatorios que abarcaba todas las importaciones subvencionadas fue promulgada por Bélgica en 1892. Los Estados Unidos introdujeron su primera ley general sobre derechos compensatorios en 1897, y posteriormente lo hicieron la India en 1899, Suiza en 1902, Serbia

en 1904, España en 1906, Francia y el Japón en 1910, Portugal en 1921, Sudáfrica Británica en 1914 y Nueva Zelandia en 1921. Los Estados Unidos han sido pioneros en la aplicación de legislación sobre derechos compensatorios y han recurrido a ellos mucho más que otros países.[158] El artículo VI del GATT de 1947, que permite promulgar leyes sobre derechos compensatorios con sujeción a determinadas condiciones, deriva de una propuesta de los Estados Unidos basada en la Ley Antidumping de 1921.

En el artículo VI del GATT se establecen las disciplinas para la utilización de derechos compensatorios.[159] En la Ronda Uruguay esto se complementó con disposiciones más detalladas que forman parte del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC)[160] o se incluyeron en el Acuerdo sobre la Agricultura.[161] Las normas establecen que debe haber importaciones subvencionadas y daños a una rama de producción nacional, y una relación de causalidad entre ambas. Se deben seguir además todos los procedimientos establecidos en el Acuerdo SMC.

Hay elementos comunes significativos entre las disciplinas sobre medidas compensatorias y las disciplinas sobre medidas antidumping. En muchos casos el texto de los acuerdos es el mismo. Las prescripciones relativas a la determinación del daño y el nexo causal, por ejemplo, son idénticas a las establecidas en el contexto antidumping. En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2006* ya se analizaron las prescripciones relativas a la determinación de la existencia de una subvención. Hay también varios elementos comunes con las disposiciones reguladoras de las salvaguardias. La presente subsección se centra en las disciplinas y prácticas específicas para los derechos compensatorios y remitimos al lector a las subsecciones sobre medidas antidumping y salvaguardias siempre que las disciplinas son idénticas a las especificadas en esos Acuerdos.

Las subvenciones, en cuanto que son "medidas adoptadas por los Miembros que afecten al comercio de servicios", en el sentido del párrafo 1 del artículo I del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), están abarcadas por este Acuerdo. Esto significa que, con independencia de que se hayan asumido compromisos específicos en los subsectores de que se trate, el principio de la nación más favorecida (NMF) de no discriminación establecido en el párrafo 1 del artículo II tiene que respetarse. Además, cuando un sector es objeto de compromisos, el artículo XVII garantiza, en ausencia de limitaciones consignadas, que se otorgue trato nacional a los servicios y los proveedores de servicios extranjeros –es decir, que se aplique el principio de dar a los demás el mismo trato que a los nacionales–. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo XV del AGCS, los Miembros de la OMC también se han comprometido a negociar cualesquiera disciplinas que puedan ser necesarias para impedir que las subvenciones tengan efectos de distorsión del comercio.[162] En esas negociaciones debe abordarse también "la procedencia de establecer procedimientos compensatorios". Sin embargo, en más de 10 años se ha progresado muy poco en lo que respecta a ese mandato. La cuestión de los procedimientos compensatorios rara vez se ha planteado. Por consiguiente, esta subsección se centra en las disciplinas del GATT y el Acuerdo SMC.

La subsección consta de cuatro partes seguidas de una conclusión. En la primera parte se examina la iniciación de un procedimiento sobre derechos compensatorios, la segunda se centra en la existencia y la cuantía de la subvención, basándose en los debates de la OMC (2006), en la tercera se examina la determinación del daño a la rama de producción nacional y de una relación de causalidad entre la subvención y el daño, y en la cuarta se analiza la aplicación de un derecho compensatorio.

i) Iniciación: las dos vías

El GATT y el Acuerdo SMC prevén dos vías diferentes, a las que a veces se hace referencia como vía multilateral y vía unilateral, que un Miembro de la OMC puede seguir si considera que las subvenciones otorgadas por otro Miembro están causando daños a sus intereses. Por la vía multilateral, un Miembro de la OMC puede impugnar las subvenciones de otro Miembro sometiendo la controversia al sistema de solución de diferencias de la OMC. La impugnación puede basarse en una alegación de que la subvención está prohibida, o de que está causando uno de tres tipos de efectos desfavorables (uno de los cuales es el daño causado por las importaciones subvencionadas a la rama de producción nacional). Si se aceptan las alegaciones del reclamante, se pide al demandado que retire la subvención o, si ha habido efectos desfavorables, que elimine esos efectos. Si no lo hace se autorizará al Miembro reclamante a imponer contramedidas.[163]

Por la vía unilateral, un Miembro de la OMC puede iniciar una investigación sobre derechos compensatorios para determinar si las importaciones subvencionadas están causando daños a su rama

de producción nacional (por razones obvias, la vía unilateral no es utilizable cuando el efecto desfavorable guarda relación con las exportaciones del Miembro a otros mercados). Si después de una investigación determina que las importaciones subvencionadas están causando daños a la rama de producción nacional, el Miembro podrá imponer un derecho compensatorio de conformidad con las disposiciones del Acuerdo SMC. Si bien las disposiciones de la Parte II o la Parte III (las secciones del Acuerdo SMC que regulan las subvenciones prohibidas y las subvenciones recurribles, respectivamente) pueden invocarse en paralelo con las de la Parte V (la sección que regula las medidas compensatorias), en última instancia sólo se podrá aplicar una forma de auxilio.[164]

La vía unilateral es similar al enfoque previsto en el Acuerdo Antidumping. Las normas de procedimiento para la iniciación de investigaciones en materia de derechos compensatorios son muy similares a las aplicables a las medidas antidumping. La iniciación por vía unilateral puede ser solicitada por la rama de producción nacional o en su nombre, o decidida por la propia autoridad sobre la base de pruebas suficientes de existencia de una subvención, de daño a la rama de producción nacional y de un nexo causal entre ambas cosas. Al igual que en materia antidumping, se considerará que una solicitud ha sido hecha por o en nombre de la rama de producción nacional si: i) está apoyada por productores nacionales cuya producción conjunta represente más del 50 por ciento de la producción total del producto "similar" producido por la parte de la rama de producción nacional que manifieste su opinión (apoyo u oposición) sobre la solicitud; y ii) los productores que apoyen expresamente la solicitud representan al menos el 25 por ciento de la producción total del producto similar producido por la rama de producción nacional.[165]

La solicitud se rechazará si: i) no existen pruebas suficientes de la existencia de subvención o de daño a la rama de producción nacional; ii) la cuantía de la subvención es *de minimis* (es decir, la cuantía mínima de ayuda interna que está permitida aunque distorsione el comercio); o iii) el volumen de las importaciones reales o potenciales subvencionadas o el daño son insignificantes.[166] Hay una pequeña diferencia entre los umbrales *de minimis* establecidos en el Acuerdo Antidumping y en el Acuerdo SMC. Mientras que un margen de dumping del 2 por ciento o menos se considera *de minimis* en el Acuerdo Antidumping, una subvención sólo se considerará *de minimis* si representa menos del 1 por ciento del valor de las mercancías.[167] El párrafo 10 del artículo 27 del Acuerdo SMC requiere expresamente que se dé por terminada toda investigación en materia de derechos compensatorios cuando las autoridades investigadoras determinen que el volumen de las importaciones subvencionadas procedentes de un país en desarrollo Miembro represente menos del 4 por ciento de las importaciones totales del producto similar en el Miembro importador. La excepción a lo anterior se da en el caso de que las importaciones procedentes de ese grupo de Miembros exportadores constituyan en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto similar en el Miembro importador. Aparte de esto, no se explica cómo puede considerarse que el volumen de las importaciones o el daño a la rama de producción nacional son "insignificantes" en el sentido del Acuerdo SMC.

La existencia de las dos vías es específica para las subvenciones. No hay una vía sustitutiva en el caso de las salvaguardias, y el dumping es una práctica privada que no puede impugnarse recurriendo al mecanismo de solución de diferencias. Hasta la fecha, y pese al alcance más amplio de la vía multilateral que, a diferencia de la unilateral, puede seguirse tanto contra las importaciones subvencionadas como contra la competencia subvencionada en los mercados de exportación, la vía unilateral se ha usado con mucha más frecuencia que la vía multilateral. Desde el punto de vista de la rama de producción o del gobierno que creen que las importaciones subvencionadas están perjudicando a sus intereses, la vía unilateral tiene varias ventajas.

En primer lugar, las investigaciones sobre derechos compensatorios son iniciadas por las ramas de producción, mientras que normalmente los gobiernos tienen considerables facultades discrecionales para decidir si presentan una reclamación en la OMC. En segundo lugar, se necesita mucho menos tiempo para obtener reparación por la vía unilateral. Pueden imponerse derechos compensatorios provisionales una vez transcurridos 60 días desde la fecha de iniciación de la investigación, mientras que para obtener reparación por la vía multilateral es muy posible que se necesiten dos a tres años. En tercer lugar, el Gobierno nacional controla la vía unilateral, y las empresas pueden sentirse más cómodas tratando con su Administración y en el marco de la legislación nacional que involucrándose en un proceso de solución de diferencias entre gobiernos. En cuarto lugar, la medida correctiva

es distinta. Mientras que el derecho compensatorio "neutraliza" el efecto de la subvención, la medida correctiva por vía multilateral adoptaría la forma de retirada de la subvención o eliminación de los efectos desfavorables. Sólo si el Miembro que subvenciona no adopta las medidas adecuadas, y a falta de acuerdo sobre la compensación, puede el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC autorizar al Miembro reclamante a adoptar contramedidas.

Desde una perspectiva sistémica, las dos vías pues podrían considerarse complementarias en el sentido de que la vía multilateral tiene un alcance más amplio, pero cuando se puede recurrir a las dos, la vía unilateral garantiza de forma más eficaz que la multilateral el cumplimiento de las disciplinas sobre subvenciones. En este caso, se necesitarían derechos compensatorios para alcanzar compromisos más profundos. Sin embargo, Sykes (2003a) cuestiona la eficacia de los derechos compensatorios para disuadir del otorgamiento de subvenciones dispendiosas y aduce que si éste fuera el caso podría argumentarse en favor de renunciar a la vía unilateral y mantener únicamente la vía multilateral. Sin embargo, termina por rechazar ese argumento y se pronuncia en favor de mantener la vía unilateral, por considerar que la normativa de la OMC no distingue debidamente las subvenciones realmente dañinas. En su opinión, "la función de los derechos compensatorios puede ser principalmente mitigar la presión política para la adopción de medidas contra prácticas 'desleales' menoscabando poco la capacidad de los gobiernos soberanos para actuar conforme a sus deseos". (Sykes, 2003a, 25). Otro argumento en favor de la vía unilateral es que, como se indica más arriba, los derechos compensatorios pueden utilizarse para neutralizar el efecto de las subvenciones, lo que puede ser más difícil por la vía multilateral.

ii) El elemento de activación

Una subvención estará sujeta a las disposiciones de la Parte V del Acuerdo SMC, que regula el uso de medidas compensatorias, si satisface la definición de subvención establecida en el artículo 1 del Acuerdo y si es específica conforme a lo dispuesto en el artículo 2. A tenor del párrafo 1 del artículo 1, por subvención se entiende "una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro", y lo que constituye una "contribución financiera" se define mediante una lista exhaustiva de medidas que reúnen esas condiciones. Éstas son la transferencia directa de fondos, la posible transferencia de fondos o de pasivos, la no recaudación de ingresos como consecuencia de exenciones fiscales, la provisión de bienes o la prestación de servicios –que no son de infraestructura general– por un gobierno, o la compra de bienes por un gobierno. Por último, también se consideraría que existe una subvención si el gobierno encomienda u ordena a una entidad privada que desempeñe esas funciones o efectúe pagos a un mecanismo de financiación. Varios aspectos de la lista de contribuciones financieras que figura en el párrafo 1 a) del artículo 1 del Acuerdo SMC han sido objeto de diferencias.[168]

Sólo se considera que existe una subvención si además de constituir una contribución financiera, una medida también otorga un beneficio, tal como se especifica en el apartado b) del artículo 1.[169] En el Acuerdo SMC el término "beneficio" no se define expresamente, por lo que queda al arbitrio de los órganos judiciales interpretarlo caso por caso. Como se indica en el *Informe sobre el Comercio Mundial 2006*, en varios asuntos se ha examinado cómo debe establecerse que se ha otorgado un beneficio.[170] En *Canadá – Aeronaves* el Órgano de Apelación confirmó las constataciones del Grupo Especial en las que se rechazaba una interpretación del beneficio basada en si había un "costo neto" para el gobierno y se centró en cambio en el receptor de la subvención.[171] En ese mismo asunto, el Órgano de Apelación también sostuvo que una determinación de si existe un beneficio para el receptor de una subvención implica una comparación con las condiciones del mercado.[172]

En varios asuntos también se ha estudiado la cuestión de la transferencia del beneficio, ya sea en situaciones que conllevan la privatización de activos anteriormente adquiridos por una empresa de propiedad estatal con una contribución financiera del gobierno, o en situaciones en las que una subvención otorgada a un productor del producto menos elaborado (que produce insumos para otras ramas de producción) puede beneficiar a productores del producto más elaborado (que utilizan esos insumos para producir bienes en una fase posterior del proceso de producción). Los economistas han examinado esos casos, que plantean algunas cuestiones de interés económico.[173]

Por lo que respecta a la privatización, el Órgano de Apelación en *Estados Unidos – Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE*, modificó la posición que había adoptado en *Estados Unidos – Plomo y bismuto II* y resolvió que un cambio de

propiedad por el valor justo de mercado da lugar a una presunción refutable de que ya no existe el beneficio, lo que significa que puede haber circunstancias en las que una autoridad investigadora puede constatar otra cosa.[174] Para llegar a esa conclusión el Órgano de Apelación se basó en la distinción entre el valor de intercambio de los bienes y servicios y su valor de escasez.[175] Observó que podría imaginar circunstancias en las que el precio de mercado de los activos no reflejaría "el valor de intercambio del beneficio subsistente".[176] En ese caso, una autoridad investigadora podría legítimamente constatar que un beneficio derivado de contribuciones financieras no recurrentes otorgadas en el pasado a una empresa de propiedad estatal sigue existiendo después de la privatización. Grossman y Mavroidis (2007b) critican esa constatación. A su juicio, el precio al que un cambio de propiedad tiene lugar en nada afecta a las ulteriores condiciones de competencia, las cuales, a su juicio, constituyen la norma con arreglo a la cual debe evaluarse la existencia de un beneficio.[177] Por consiguiente, el precio de venta al que tiene lugar una privatización no es pertinente por lo que respecta a la determinación de si sigue existiendo el beneficio de una subvención. Las cuantías pagadas se convierten en inmovilizaciones que en nada afectan a la ulterior conducta de maximización del beneficio. Esta cuestión se vuelve a tratar más adelante al analizar los exámenes por extinción.

Por lo que respecta a la especificidad, debe considerarse que una subvención es específica si el acceso a ella está expresamente limitado a determinadas empresas o industrias. A la inversa, si la admisibilidad de las empresas se basa en criterios objetivos y condiciones neutras que sean de carácter económico y se apliquen de manera horizontal, como el tamaño, y si el acceso a las subvenciones es automático, no existe especificidad.[178] No obstante, el artículo 2 del Acuerdo SMC reconoce que un programa de subvención puede parecer no específico con arreglo a esos principios, pero resultar específico por la forma en que se aplica. El párrafo 1 c) del artículo 2 enumera algunos de los factores que han de examinarse a ese respecto. En los párrafos 2 y 3 del artículo 2 se especifica, respectivamente, que se considerará que las subvenciones que se limiten a determinadas empresas situadas en una región geográfica designada son específicas, y que las subvenciones a la exportación y las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados son específicas. Puede encontrarse más información en las páginas 224, 225 y 226 del *Informe sobre el Comercio Mundial 2006*, en las que el examen de la definición de las subvenciones y la especificidad es más detallado y remite a la jurisprudencia pertinente.

En la vía unilateral la cuantía de la subvención tiene que calcularse en distintas etapas del procedimiento, y deberá indicarse, de ser posible, en la solicitud.[179] Debe determinarse como parte de la investigación, y sirve para determinar el nivel del derecho compensatorio. El artículo 14 del Acuerdo SMC regula el cálculo de la cuantía de una subvención en términos del beneficio para el receptor. Las directrices establecen determinados puntos de referencia (por ejemplo la práctica habitual en materia de inversiones, un préstamo comercial comparable o la remuneración adecuada) para determinar si se ha otorgado un beneficio por medio de una subvención.

Sólo se considera que se ha otorgado un beneficio cuando puedan constatarse ventajas en comparación con esos puntos de referencia; por ejemplo, el suministro de bienes o servicios por el gobierno por una remuneración inferior a la adecuada o la concesión por el gobierno de un préstamo a un tipo de interés más favorable que el de un préstamo comercial comparable. Aunque en los apartados b) y c) del artículo 14 se especifica claramente cómo debe calcularse el beneficio en el caso de un préstamo y una garantía de préstamo, no hay directrices similares en los apartados a) y d) del artículo 14 por lo que respecta a la aportación de capital social por el gobierno y el suministro de bienes o servicios o la compra de bienes por el gobierno.[180] La interpretación judicial en la OMC del artículo 14 se examina más adelante.

En *CE – Medidas compensatorias sobre las micro-plaquetas para DRAM*, el Grupo Especial destacó que si bien debe darse a una autoridad investigadora un margen de libertad considerable para adoptar un método razonable para calcular el beneficio, es preciso que ese método satisfaga la prueba básica de ser razonable.[181] Tanto en *Estados Unidos – Madera blanda III* como en *Estados Unidos – Madera blanda IV* se planteó una diferencia sobre la interpretación del apartado d) del artículo 14, que dispone lo siguiente:

> *"no se considerará que el suministro de bienes o servicios o la compra de bienes por el gobierno confiere un beneficio, a menos que el suministro se haga por una remuneración inferior a la adecuada, o la compra se realice por una*

> *remuneración superior a la adecuada. La adecuación de la remuneración se determinará en relación con las condiciones reinantes en el mercado para el bien o servicio de que se trate, en el país de suministro o de compra (incluidas las de precio, calidad, disponibilidad, comerciabilidad, transporte y demás condiciones de compra o de venta)".*

En *Estados Unidos – Madera blanda IV* el Órgano de Apelación revocó la interpretación del apartado d) del artículo 14 propugnada por el Grupo Especial y concluyó que una autoridad investigadora tiene que utilizar un punto de referencia distinto de los precios privados de los bienes de que se trate en el país de suministro cuando se ha establecido que esos precios privados están distorsionados debido al papel predominante del gobierno como proveedor en el mercado de los mismos bienes o de bienes similares. Además, el punto de referencia alternativo escogido debe guardar relación o estar conectado con las condiciones que prevalecen en el mercado de ese país y reflejar el precio, la calidad, la disponibilidad, la comerciabilidad, el transporte y demás condiciones de compra o de venta, como requiere el apartado d) del artículo 14.[182] Es importante destacar que el Órgano de Apelación también sugirió que si bien distintos factores pueden dar lugar a que un país disfrute de una ventaja comparativa sobre otro por lo que respecta a la producción de determinadas mercancías, cualquier ventaja comparativa se reflejaría en las condiciones reinantes en el mercado del país de suministro y, en consecuencia, debería tenerse en cuenta y reflejarse en los ajustes efectuados en cualquier método utilizado para determinar la adecuación de la remuneración, para que pudiera guardar relación o conexión con, o referirse a, las condiciones reinantes en el mercado del país de suministro.[183]

Horn y Mavroidis (2005) comentan algunas de las cuestiones examinadas en el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos – Determinaciones preliminares con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá* que son de especial interés desde una perspectiva económica. Consideran que este caso ilustra algunas de las dificultades conceptuales que plantea la definición de una subvención. El examen se centra en dos cuestiones principales: a) si puede decirse que un Gobierno provincial del Canadá proporciona bienes; b) cómo definir el punto de referencia determinante de la inexistencia de una subvención con el cual ha de compararse la situación real. Por lo que respecta a la segunda cuestión, identifican varios problemas conceptuales en cuanto al punto de referencia determinante de la inexistencia de subvención impuesto por el Acuerdo SMC.

En primer lugar, no tiene en cuenta si las diferencias entre el punto de referencia y la política real del gobierno reflejan la aplicación de políticas gubernamentales legítimas. En segundo lugar, la interpretación del punto de referencia del sector privado en el sentido de que se refiere a los precios que existen en el país importador no tiene en cuenta la posibilidad de que el punto de referencia pueda estar afectado de manera significativa por cualquier subvención. En tercer lugar, la utilización de precios en el extranjero como punto de referencia no está exenta de problemas, ya que dichos precios podrían ser distintos en el país que supuestamente concede la subvención por razones distintas de una conducta tendiente al empobrecimiento del vecino.

iii) Determinación del daño y causalidad

La definición y las directrices para la determinación del daño a la rama de producción nacional y la relación de causalidad son en el contexto de los derechos compensatorios iguales que en el contexto antidumping. El daño se define tanto en la nota 45 del Acuerdo SMC como en la nota 9 del Acuerdo Antidumping como un daño importante causado a una rama de producción nacional, una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional o un retraso importante en la creación de esta rama de producción. El texto de las directrices para la determinación del daño con arreglo al artículo 15 del Acuerdo SMC es casi idéntico al del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

La determinación del daño tiene que basarse en pruebas positivas y conllevar un examen objetivo a) del volumen de las importaciones subvencionadas y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno; y b) de la repercusión consiguiente de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos. Los factores que han de tenerse en cuenta al examinar el volumen y los efectos sobre los precios son también los mismos previstos en el Acuerdo Antidumping. Sin embargo, no hay referencia alguna a la tasa de subvención, mientras que el Acuerdo Antidumping hace referencia al margen de dumping, y hay un factor adicional relativo a si ha habido un aumento del costo de los programas de

ayuda del gobierno en el caso de la agricultura.[184] Las definiciones del producto similar y la rama de producción nacional son las mismas en ambos contextos.[185] Debido a esa similitud sustancial entre el Acuerdo SMC y el Acuerdo Antidumping, los grupos especiales y el Órgano de Apelación de la OMC han hecho a menudo referencias cruzadas en sus interpretaciones de esas disposiciones similares. Hay como consecuencia de ello una coherencia sustancial entre las resoluciones en las diferencias relativas al Acuerdo SMC y el Acuerdo Antidumping.[186]

Por lo que respecta a la determinación de la existencia de una amenaza de daño importante a la rama de producción nacional, el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC contiene una lista no exhaustiva de factores que han de tenerse en cuenta, que es similar a la lista que figura en el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. Sin embargo, se introduce un nuevo factor en la lista, a saber, que para determinar la existencia de una amenaza de daño importante han de tenerse en cuenta "la naturaleza de la subvención o subvenciones de que se trate y los efectos que es probable tengan esa subvención o subvenciones en el comercio".

Grossman y Mavroidis (2003a), basándose en su conclusión de que la prueba del daño requerida no es compatible con la promoción de una eficiencia económica mundial (véase *supra*), proponen que se sustituya por una prueba del daño alternativa que serviría mejor a ese objetivo. En su opinión, "el Acuerdo SMC serviría mejor al objetivo de promover la eficiencia en las relaciones comerciales si la aplicación por los Miembros de medidas compensatorias estuviera limitada a los casos en que demostraran que las subvenciones extranjeras han causado daños al bienestar económico global" (Grossman y Mavroidis, 2003a, 198).

El establecimiento del nexo causal entre las importaciones subvencionadas y el daño a la rama de producción nacional es un requisito previo para la imposición de un derecho compensatorio. Al igual que el artículo 3 del Acuerdo Antidumping, el artículo 15 del Acuerdo SMC requiere que la determinación de causalidad se base en un examen de todas las pruebas pertinentes que las autoridades tengan ante sí. En ambos contextos deberá también realizarse la investigación de la no atribución (es decir, si el daño se debe a factores distintos de las importaciones subvencionadas), y habrán de examinarse todos los factores distintos de las importaciones subvencionadas de que se tenga conocimiento. El párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo SMC, que es similar al párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, contiene una lista no exhaustiva de esos otros factores.[187] Al igual que en el caso de las investigaciones antidumping, las autoridades nacionales pueden escoger libremente el método que consideren adecuado para analizar la causalidad y, al igual que en el contexto antidumping, las inferencias económicas y los métodos econométricos rara vez se utilizan con ese fin, a pesar de que en las publicaciones sobre medidas compensatorias se han analizado posibles enfoques (Benitah, 1999; Knoll, 1989; Diamond, 1989; Sykes, 1997).

En relación con el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos – Determinaciones preliminares con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá*, Horn y Mavroidis (2005) reflexionan sobre el vínculo entre los beneficios para los productores de madera canadienses y el daño causado a los competidores estadounidenses. Demuestran que, debido a la estructura de mercado de la rama de producción y a la compleja naturaleza de los términos contractuales en virtud de los cuales la madera en pie se convierte en trozas, un análisis económicamente satisfactorio del daño sería extremadamente complejo. Habría que tomar en cuenta la interacción entre las medidas impugnadas y otras medidas gubernamentales, como las restricciones a la exportación de trozas. Para establecer la existencia de un nexo causal también se necesitaría un análisis de la transferencia, tanto en el caso de la integración vertical (es decir, una empresa que participe en diferentes tipos de producción a lo largo del proceso de producción) como en el de las relaciones en condiciones de plena competencia.[188]

iv) Aplicación de medidas compensatorias

El párrafo 3 del Artículo VI del GATT estipula que no se percibirá sobre ningún producto importado derecho compensatorio alguno que exceda del monto estimado de la prima o de la subvención que se sepa ha sido concedida, directa o indirectamente, a la fabricación, la producción o la exportación de dicho producto. Una prescripción similar figura también en el párrafo 4 del artículo 19 del Acuerdo SMC, donde se especifica que la cuantía de la subvención deberá calcularse por unidad del producto subvencionado y exportado. Por consiguiente, la cuantía de la subvención tiene

que calcularse para la imposición de derechos compensatorios, como se indica en la subsección i) *supra*. Al igual que los derechos antidumping, los derechos compensatorios no responden al principio de la nación más favorecida (NMF), es decir, que han de percibirse, en las cuantías adecuadas en cada caso, con carácter no discriminatorio, sobre las importaciones del producto pertinente procedentes de todas las fuentes que se haya constatado están subvencionadas y causan daño a la rama de producción nacional.

Igual que un derecho antidumping, que sólo debe permanecer en vigor en la medida y durante el tiempo necesarios para contrarrestar el dumping que está causando daños a la rama de producción nacional, un derecho compensatorio sólo debe seguir en vigor durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar la subvención que está causando daños. Las autoridades deben examinar de oficio o a solicitud de una parte interesada la necesidad de seguir imponiendo el derecho compensatorio.[189] De la misma forma que el párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo Antidumping, el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC impone un límite temporal al mantenimiento de los derechos compensatorios, que deberán ser suprimidos a más tardar en un plazo de cinco años contados desde la fecha de su imposición a no ser que las autoridades determinen en un examen que la supresión del derecho daría lugar a la continuación o la repetición de la subvención y el daño a la rama de producción nacional.

El Órgano de Apelación interpretó que la falta de toda indicación en el texto del párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC sobre si el umbral *de minimis* y las normas en materia de pruebas para la iniciación de oficio en la investigación inicial son aplicables en los exámenes por extinción tenía su significado.[190] Aunque la autoridad investigadora sólo puede iniciar una investigación en materia de derechos compensatorios si dispone de pruebas suficientes de la existencia de una subvención y de daño y de un nexo causal entre ambas cosas, el párrafo 3 del artículo 21 no requiere lo mismo para iniciar de oficio un examen quinquenal o un examen por extinción de un derechos compensatorio.[191] De manera análoga, el umbral *de minimis* (véase la subsección i *supra*), que hace que una subvención no sea susceptible de derechos compensatorios en la investigación inicial, no tiene el mismo efecto en el contexto de un examen por extinción.[192] Además, en consonancia con la jurisprudencia en el contexto del Acuerdo Antidumping, el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos – Acero al carbono* mantuvo que la determinación de la probabilidad de repetición o continuación de la subvención o el daño a la rama de producción nacional tiene que basarse en una base fáctica suficiente, y que las autoridades investigadoras están obligadas a tener en cuenta las pruebas fácticas pertinentes de las que ya disponen.[193]

El asunto *Estados Unidos – Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE* se centró concretamente en la privatización en un examen por extinción. En ese caso, el Órgano de Apelación resolvió que en un examen por extinción la autoridad investigadora, antes de decidir que se sigan imponiendo derechos compensatorios respecto de subvenciones no recurrentes anteriores a la privatización, está obligada a determinar si el productor privatizado sigue o no disfrutando del beneficio otorgado por la subvención anterior a los productores de propiedad estatal. A juicio del Órgano de Apelación, en los exámenes por extinción deben aplicarse las mismas normas que en las investigaciones iniciales o los exámenes administrativos para demostrar la continuidad de los beneficios de las contribuciones financieras.[194] También se pidió al Órgano de Apelación que se pronunciara sobre la legalidad de los métodos utilizados por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos para evaluar la repercusión de un cambio de propiedad en la continuidad de un beneficio derivado de una subvención. El Órgano de Apelación constató que los dos métodos utilizados por el Departamento de Comercio eran incompatibles con el Acuerdo SMC.[195]

(d) Conclusiones

La primera parte de esta subsección se ha centrado en los motivos económicos para utilizar derechos compensatorios. En la hipótesis de mercado perfecto, los derechos compensatorios normalmente tienen efectos negativos para el bienestar global del país que los impone. Esa proposición está sujeta a dos principales salvedades. En primer lugar, teóricamente, los derechos compensatorios pueden mejorar las condiciones de intercambio del país importador (es decir, el precio de sus exportaciones comparado con el de sus importaciones). Si las mejores relaciones de intercambio derivadas del derecho son superiores a la pérdida de eficiencia, puede haber un argumento en términos de bienestar global para que el gobierno imponga derechos compensatorios. En segundo lugar, los derechos compensatorios pueden disuadir totalmente del

otorgamiento de subvenciones y en consecuencia otorgar beneficios a los productores del país importador que tienen que competir con productos subvencionados en sus mercados de exportación.

En un mercado imperfecto hay más motivos para utilizar derechos compensatorios desde el punto de vista del bienestar global. Por ejemplo, si los salarios son fijos, una subvención puede perjudicar al país importador, lo que proporciona otro (segundo)[196] argumento para imponer derechos compensatorios. Además, cuando la competencia es imperfecta en los mercados de productos, los derechos compensatorios pueden utilizarse para la "extracción de rentas" (captación de beneficios monopolísticos), lo que puede dar a los gobiernos otro argumento para utilizar esos derechos. Si los gobiernos no utilizan derechos compensatorios principalmente para aumentar el bienestar nacional, entonces ¿por qué lo hacen? Como se explica más arriba, el supuesto es que los gobiernos utilizan los derechos compensatorios para ayudar a los productores nacionales que compiten con importaciones subvencionadas.

En la primera parte de la subsección también se examinó el papel que los derechos compensatorios desempeñan en los acuerdos comerciales. En condiciones de mercado perfecto, los derechos compensatorios obran en detrimento del bienestar económico nacional del país importador, aunque las publicaciones económicas les atribuyen dos papeles principales. El primero es neutralizar las subvenciones, y el segundo desalentarlas. Si el motivo para concluir un acuerdo comercial es eliminar recíprocamente las políticas de empobrecimiento del vecino, cabe considerar que los derechos compensatorios son instrumentos que permiten a los países importadores neutralizar efectos negativos derivados de subvenciones otorgadas por países grandes.

Como se ha indicado, el gobierno de un país importador puede imponer derechos compensatorios de manera que restablezcan el precio que existía antes de la subvención, de manera que ésta no afectará a los consumidores y productores nacionales. La segunda explicación que se ha dado es que los gobiernos utilizan los derechos compensatorios para desalentar la concesión de subvenciones que causan daño a los intereses de los países importadores, y en particular a los de los productores que compiten con importaciones subvencionadas. Se considera que los derechos compensatorios son parte de un sistema multilateral más amplio destinado a desalentar la concesión de subvenciones que distorsionan el comercio y a facilitar las concesiones comerciales. Aunque los derechos compensatorios obran a menudo en detrimento del bienestar económico nacional, su utilización por todos los países puede pese a ello ofrecer ventajas sistémicas.

En la segunda parte de la subsección se examinaron la práctica y las disciplinas de la OMC sobre derechos compensatorios desde una perspectiva económica. Dada la existencia de elementos comunes significativos entre las disciplinas sobre derechos compensatorios y las disciplinas sobre derechos antidumping, el examen se centró en las características específicas de los derechos compensatorios. Al nivel de iniciación, la existencia de dos vías (una unilateral y otra multilateral) es específica de las subvenciones. La comparación de ambas vías parece indicar que hay buenas razones (un plazo más corto, por ejemplo) para que las ramas de producción y los gobiernos que tratan de corregir los efectos de las importaciones subvencionadas prefieran la vía unilateral. En otras palabras, la vía multilateral parece ofrecer un mecanismo de defensa bastante menos eficaz frente a las importaciones subvencionadas que los derechos compensatorios. Sin embargo, dado que los derechos compensatorios no se pueden utilizar contra la competencia subvencionada en los mercados de exportación, y que por la vía multilateral pueden presentarse casos de perjuicio grave, las dos vías podrían considerarse complementarias. De ser así, los derechos compensatorios podrían contribuir al logro de compromisos más profundos. De modo parecido, podría aducirse que los derechos compensatorios pueden utilizarse para neutralizar el efecto de las subvenciones, aunque esto podría ser más difícil y menos inmediato por la vía multilateral. Por lo que respecta a la determinación de la existencia y la cuantía de la subvención, los economistas han puesto de relieve las dificultades conceptuales que plantea definir lo que es una subvención. Por lo que respecta al daño a la rama de producción nacional, algunos economistas han observado que la prueba del daño requerida no es compatible con la promoción de la eficiencia económica. Han propuesto sustituirla por una prueba del daño alternativa que tendría en cuenta el bienestar económico global. Otros economistas han demostrado que en determinadas circunstancias un análisis económicamente satisfactorio del daño podría ser extremadamente complejo.

4. OTRAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE CONTINGENCIA

En anteriores subsecciones se han examinado tres medidas de protección de contingencia (salvaguardias, medidas antidumping y derechos compensatorios) que permiten a los Miembros de la OMC suspender temporalmente sus compromisos arancelarios. Hay, no obstante, varias otras formas en que los gobiernos pueden reaccionar ante las dificultades económicas. En la Sección B.2 esas posibles medidas se han examinado y se han clasificado como medidas que suspenden compromisos, consolidaciones arancelarias débiles y ninguna disciplina. ¿Cómo escogen los gobiernos, entre los instrumentos disponibles, el que desean utilizar? Para ayudar a responder a esa pregunta, en esta subsección se analizan tres medidas de flexibilidad adicionales: renegociaciones, aumentos de los aranceles compatibles con las consolidaciones existentes e impuestos a la exportación.

Las renegociaciones son ejemplos de medidas de flexibilidad definidas en términos de disciplinas procesales más que de las circunstancias para su utilización. Constituyen, además, una forma permanente de excepción de los compromisos asumidos en la OMC antes que una suspensión temporal de dichos compromisos. Los aumentos arancelarios dentro de las consolidaciones existentes (es decir, límites máximos acordados) son ejemplos de flexibilidad derivada de la naturaleza misma de los compromisos: en efecto, los tipos arancelarios consolidados representan niveles máximos antes que niveles fijados como objetivo para los aranceles.[197] Los impuestos a la exportación son ejemplos de medidas de flexibilidad que se aplican a las exportaciones en lugar de las importaciones. En el sistema de la OMC hay ejemplos de medidas de flexibilidad derivadas del carácter incompleto de los compromisos de los Miembros.

(a) Renegociación de los compromisos

Los compromisos asumidos en la OMC pueden renegociarse. El artículo XXVIII del GATT y el artículo XXI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) definen las condiciones en que los Miembros de la OMC están autorizados a retirar concesiones (reducciones arancelarias consolidadas o compromisos específicos) si se ofrece compensación a otros Miembros afectados por la retirada. A diferencia de otras medidas contingentes examinadas en este Informe, que son temporales, las renegociaciones son medidas permanentes. En otras palabras, modifican los compromisos de los Miembros indefinidamente (o, más exactamente, hasta que vuelvan a negociarse en una etapa posterior).

Según lo originalmente previsto por los redactores del GATT, las medidas contingentes y las renegociaciones son dos formas de flexibilidad con fines distintos (Hoekman y Kostecki, 2001). Mientras que la finalidad de las medidas contingentes es proporcionar protección temporal, la renegociación quiere ser un medio a través del cual los Miembros de la OMC tratan de establecer un nuevo equilibrio permanente de concesiones en el marco de la OMC. En esta subsección se examinan primero las principales características de las normas que regulan la renegociación y sus fundamentos económicos. En particular, se aborda la cuestión de en qué circunstancias tiene sentido económico renegociar compromisos en respuesta a cambios en las condiciones económicas y políticas. A continuación se analiza por qué los Miembros pueden utilizar la renegociación como una forma de protección contingente.

i) Renegociación: un breve examen de las prácticas y los aspectos jurídicos

El artículo XXVIII del GATT y el artículo XXI del AGCS permiten a los Miembros de la OMC retirar compromisos asumidos anteriormente. Aunque varios textos contienen un análisis profundo de los aspectos jurídicos de la renegociación y la práctica en ese ámbito (Hoda, 2001; Hoekman y Kostecki, 2001; Dam, 1970; Jackson, 1997), en esta subsección se ponen de relieve algunas características cruciales de esos artículos, que constituyen la base del posterior análisis económico, centrándose en cuatro aspectos especialmente pertinentes desde una perspectiva económica:

1. Marco temporal de la renegociación: el artículo XXVIII del GATT permite a los Miembros de la OMC modificar o retirar una concesión el primer día de cada período trienal a partir del 1º de enero de 1958, o de cualquier otro período especificado por las partes contratantes.[198] Hay, no obstante, excepciones a esta norma que pueden permitir a las partes contratantes renegociar dentro del período de tres años. Éstas se refieren i) a las "circunstancias especiales" y ii) a los "derechos reservados".[199] El

artículo XXI del AGCS permite renegociar en cualquier momento después de transcurridos tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del compromiso inicial.[200]

2. Compensación: la característica clave del proceso de renegociación es que puede ofrecerse compensación a los "Miembros afectados",[201] en el contexto del AGCS, o a los Miembros de la OMC con derechos especiales. Éstos son los siguientes: i) Miembros con los que se negoció inicialmente la concesión (es decir, Miembros que tienen derechos de primer negociador),[202] ii) Miembros que tienen interés como abastecedores principales[203], y iii) Miembros con un "interés sustancial",[204] en el contexto del GATT. Cabe destacar que en el contexto del GATT, mientras que los titulares de derechos de primeros negociadores y abastecedores principales tienen derecho a negociar, los Miembros con intereses sustanciales sólo tienen derecho a solicitar la celebración de consultas. La compensación tiene por objeto mantener un equilibrio entre la situación anterior a la renegociación y las nuevas pautas comerciales que surjan a lo largo del tiempo.

3. Retirada de concesiones equivalentes: en el contexto del GATT, siempre que los Miembros pertinentes (primeros negociadores, abastecedores principales y Miembros que se propongan retirar o modificar sus concesiones) inicien un proceso de renegociación, las concesiones pueden modificarse o retirarse aunque no pueda llegarse a un acuerdo. Los Miembros de la OMC con intereses sustanciales pueden retirar concesiones equivalentes si el acuerdo de renegociación entre los Miembros pertinentes no les satisface.[205] A diferencia de la retorsión a que cabe recurrir en otros ámbitos, y que apunta a Miembros específicos, una retirada de concesiones tendría que hacerse con arreglo al principio de la nación más favorecida (NMF) -no discriminación-. Todos los Miembros que son primeros negociadores o proveedores principales o que tengan un interés sustancial pueden retirar concesiones equivalentes si no se llega a un acuerdo tras la renegociación. En el contexto del AGCS no se permite modificación o retirada alguna mientras no haya tenido lugar un procedimiento de arbitraje, que cualquier Miembro afectado puede solicitar para resolver la falta de resultado de la renegociación. Los Miembros afectados que hayan participado en el citado arbitraje tienen derecho a adoptar medidas de retorsión si el Miembro que se propone modificar o retirar su concesión no acata las conclusiones del arbitraje.[206]

4. Renegociación y países en desarrollo: cuando los países en desarrollo necesitan modificar o retirar concesiones es preciso tener en cuenta el párrafo 8 del artículo XXXVI del GATT. Ese artículo dispone que las partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad en las renegociaciones de compromisos asumidos por Miembros menos adelantados.[207] Esto significa que la cuantía de compensación que ha de satisfacer un país en desarrollo sería en principio inferior a la correspondiente a un país desarrollado. De manera análoga, el párrafo 7 del artículo XXVIII del GATT de 1994 es una disposición sobre la renegociación de concesiones aplicable únicamente a los países en desarrollo. Esa disposición tiene la finalidad específica de promover la creación de una rama de producción en un país en desarrollo. Puede invocarse en cualquier momento y no requiere autorización, pero muy rara vez se ha utilizado.

ii) Los aspectos económicos de la renegociación

Los datos sobre renegociaciones revelan algunas pautas distintivas (véase también la Sección D). En primer lugar, las renegociaciones fueron un instrumento importante utilizado por las partes contratantes del GATT en el período anterior a la OMC (1948-1995), pero mucho menos en el período posterior a la OMC (1995-2007). En segundo lugar, los datos revelan una variabilidad sustancial según los sectores y los países. Concretamente, los países industrializados fueron abandonando la renegociación de compromisos. Aunque parte de esa variabilidad en el tiempo, los sectores y los países puede explicarse desde una perspectiva de procedimiento, los motivos económicos todavía no se han analizado sistemáticamente y representan una importante vía para futuras investigaciones. En el resto de esta sección se presentan algunas explicaciones especulativas.

La primera cuestión se refiere a los motivos económicos para permitir a los países que modifiquen sus compromisos de política comercial en un acuerdo comercial. En pocas palabras, las renegociaciones son valiosas porque introducen un nuevo elemento de flexibilidad en el sistema de la OMC. La presente subsección concluye con un examen de las razones por las que los países pueden recurrir a la renegociación de sus compromisos como forma de protección contingente.

Razones para renegociar

Como ocurre con otros tipos de medidas comerciales correctivas en el sistema del GATT/OMC, la

posibilidad de renegociación permite que los Miembros de la OMC asuman compromisos más profundos y robustos con un régimen de comercio abierto.[208] Como se explica en la Sección B.1, el GATT/OMC es necesariamente un contrato incompleto. Dado que los países no pueden prever todo lo que ocurrirá en el futuro, es probable que terminen por no estar satisfechos con determinadas situaciones. Por consiguiente, la posibilidad de renegociación es un medio atractivo de permitir a los países lograr resultados mejores que los que se alcanzarían en el marco de los compromisos existentes.

Se puede dar una primera interpretación del papel de las renegociaciones en el marco del artículo XXVIII del GATT a la luz del enfoque tradicional de los acuerdos comerciales examinado en la Sección B.1. Con arreglo a ese enfoque, los acuerdos comerciales permiten a los gobiernos escapar a un "dilema del prisionero" impulsado por las relaciones de intercambio (es decir, la escalada de una guerra comercial). La posibilidad de renegociar en el sistema del GATT/OMC sugiere que la cooperación comercial puede interpretarse como un juego con múltiples etapas. Los Miembros llegan a un acuerdo sobre una serie inicial de aranceles en el entendimiento de que a medida que se producen acontecimientos nuevos e inesperados, los gobiernos pueden optar por alterar el acuerdo inicial sabiendo que toda renegociación se atendrá a lo dispuesto en el artículo XXVIII. En particular, Bagwell y Staiger (1999; 2002) hacen hincapié en que, como el artículo XXVIII permite renegociar los aranceles con sujeción a la retirada de concesiones "sustancialmente equivalentes" por la parte a la que se hace la propuesta (véanse los puntos 2 y 3 *supra*), las renegociaciones preservan el precio mundial implícito en el acuerdo inicial. En otras palabras, la renegociación de compromisos con arreglo al artículo XXVIII permite a los signatarios preservar lo esencial del acuerdo a lo largo del tiempo a medida que tienen lugar acontecimientos nuevos e imprevistos.

Hay otro tipo de argumento conexo que puede utilizarse para racionalizar la presencia de renegociaciones en el sistema del GATT/OMC: el mecanismo permite un "incumplimiento" eficiente del contrato. También este argumento se basa en el hecho de que el contrato del GATT/OMC es incompleto. Schwartz y Sykes (2002) aducen que las palabras "sustancialmente equivalentes" en el contexto del artículo XXVIII del GATT significan que un país afectado desfavorablemente está autorizado a reimponer la protección hasta el punto en que su bienestar recupere el nivel original. Por tanto, el sistema del GATT/OMC prevé una suerte de plan de compensación. Dado que un país sólo propondrá una renegociación si obtiene de ésta un aumento del bienestar, y dado que el plan de compensación garantiza que el nuevo arreglo no perjudique a otros países, la renegociación ofrece un resultado eficiente. Esta forma de "incumplimiento eficiente", que aumenta el bienestar general, constituye una razón para incluir la posibilidad de renegociación en los acuerdos comerciales (Schwartz y Sykes, 2002).

La renegociación como protección contingente

¿Por qué utilizan los países la renegociación como un método de protección contingente? Como se indica más arriba, la renegociación de compromisos desempeña un papel similar al de las salvaguardias, excepciones, etc., en cuanto que introduce flexibilidad en el sistema de la OMC. Aunque sirven para fines similares, esos distintos instrumentos no son perfectamente intercambiables.

Como se explica más ampliamente en la Sección C.5, los Miembros de la OMC pueden escoger y escogen entre distintas medidas contingentes. Al disponer de una amplia oferta de instrumentos de política, los gobiernos escogen la medida (o el conjunto de políticas) que ofrece las mayores oportunidades de alcanzar su objetivo. Tanto en búsqueda de pura eficiencia económica como de objetivos de economía política, los costos y beneficios derivados de la utilización de las medidas de política disponibles dependen del marco jurídico que regula esas políticas, así como de los problemas económicos concretos que el gobierno afronta.

Desgraciadamente, la investigación económica en este campo brilla por su ausencia o es muy escasa, y el siguiente análisis sólo puede ser especulativo. A pesar de esas limitaciones, tres argumentos pueden ayudar a explicar el uso de las renegociaciones como instrumentos de protección contingente. En primer lugar, el texto jurídico, aunque por lo general impone una limitación temporal (así lo hace el artículo XXVIII del GATT, aunque no el artículo XXI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, véase el punto 1 *supra*), no especifica las circunstancias en las que pueden suspenderse concesiones. Además, el artículo XXVIII del GATT y el artículo XXI del AGCS permiten a los

Miembros de la OMC modificar sus compromisos con respecto a otro Miembro específico, siempre que el nivel general de concesiones recíprocas no se modifique. Esto indica que la renegociación es más ampliamente aplicable que otras medidas, como las salvaguardias, las excepciones generales y las exenciones, sujetas a condiciones más estrictamente definidas.

Un segundo argumento se centra en los costos de "reputación" de distintas medidas que modifican los compromisos en el marco de la OMC (Hauser y Roitinger, 2002). Como aducen Hauser y Roitinger, una medida que modifica el acceso al mercado en un sector en particular puede conllevar dos tipos de costos para el gobierno que la aplica: un costo compensatorio de acceso al mercado en otros sectores y un costo de reputación (es decir, una pérdida de credibilidad entre sus interlocutores comerciales). Con arreglo al artículo XXVIII del GATT y el artículo XXI del AGCS, cuando un Miembro renegocia sus compromisos otros Miembros afectados por la medida pueden pedir compensación (véase el punto 2 *supra*). Si las partes no llegan a un acuerdo, cada Miembro afectado puede suspender concesiones sustancialmente equivalentes (punto 3 *supra*). En ese contexto, una renegociación explícita conlleva un costo de compensación claro que excluye las pérdidas de reputación, ya que la modificación del compromiso va acompañada por una concesión compensatoria o por una retirada de compromisos por parte del interlocutor comercial.

En el otro extremo, las medidas contingentes, como los derechos antidumping y compensatorios, no conllevan ningún costo de compensación, pero es muy posible que den por resultado una pérdida de reputación del Miembro de la OMC que las aplica si las usa ampliamente. Cuando un país está especialmente interesado en su reputación, tratar de renegociar sus concesiones puede constituir una forma de flexibilidad mejor que, por ejemplo, la imposición de derechos antidumping y compensatorios.

Una última consideración es la relacionada con el distinto uso que los países hacen de la renegociación. Como se ha visto brevemente (véase también la Sección D), los países industrializados, que utilizaron ampliamente la renegociación con arreglo al artículo XXVIII del GATT en los primeros años del sistema multilateral de comercio, la fueron abandonando lentamente. Sin embargo, el uso de medidas contingentes, como las medidas antidumping, ha aumentado sustancialmente con los años en el mundo industrializado. No ocurre tal cosa en la mayoría de los países en desarrollo, cuya utilización de las renegociaciones ha sido más constante.

Tres elementos pueden ayudar a explicar esa pauta. En primer lugar, los países en desarrollo pueden, en principio, estar sujetos a requisitos de compensación menos gravosos que los de los países desarrollados cuando modifican o retiran concesiones (véase el punto 4 *supra*). Esto significa que para ese grupo de países renegociar puede ser relativamente más fácil que aplicar medidas contingentes. En segundo lugar, se espera que las economías en desarrollo se beneficien de una mayor credibilidad por su participación en el sistema del GATT/OMC. Si esto es así, pueden ser más sensibles a la pérdida de reputación derivada de la aplicación de medidas contingentes que no conllevan una compensación. Por último, lo que es tal vez más importante, como se explica en otras partes del Informe, la aplicación de medidas antidumping requiere una infraestructura institucional que sólo algunos Miembros de la OMC poseen. Por consiguiente, además de los aspectos jurídicos y de reputación a los que se hace referencia más arriba, factores institucionales (en este caso la falta de una infraestructura institucional nacional para la aplicación de medidas antidumping) pueden hacer que los Miembros recurran a las renegociaciones como forma de protección contingente.

(b) Consolidaciones arancelarias incompletas

El concepto de consolidación arancelaria -es decir, el compromiso de no aumentar un derecho por encima de un nivel acordado- es un elemento crucial del sistema multilateral de comercio. En la OMC, como anteriormente en el GATT, los compromisos de acceso a los mercados adoptan la forma de consolidaciones arancelarias. El párrafo 1 a) del artículo II del GATT estipula que "cada parte contratante concederá al comercio de las demás partes contratantes un trato no menos favorable que el previsto en la parte apropiada de la lista correspondiente anexa al presente Acuerdo". El trato previsto en la lista de concesiones es el denominado "arancel consolidado". Como pone de manifiesto el párrafo 1 a) del artículo II, las consolidaciones arancelarias no adoptan la forma de una sola serie rígida de valores. Se expresan

como "valores máximos" de los aranceles. Dicho de otro modo, cuando consolidan el arancel para una línea arancelaria dada, los Miembros de la OMC se comprometen a fijar el arancel para una línea determinada en cualquier punto entre cero y el nivel máximo indicado por el arancel consolidado.

Aunque el principal objetivo de la OMC, como se afirma en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech, es la reducción de los aranceles, los Miembros parecen haber reconocido la importancia de la consolidación de los aranceles incluso cuando no suponga una reducción inmediata. El párrafo 2 a) del artículo XXVIII*bis* del GATT estipula que las negociaciones pueden tener por objeto la reducción de los derechos o su consolidación al nivel existente. En consecuencia, sucesivas negociaciones arancelarias han tenido por objetivo la reducción de los aranceles y una ampliación progresiva de la cobertura de las consolidaciones.

Hoy en día prácticamente todos los aranceles sobre productos agrícolas están consolidados, y muchos países han consolidado todos o casi todos sus aranceles sobre productos no agrícolas. Sin embargo, los aranceles no siempre se han consolidado al nivel o por debajo de los tipos aplicados vigentes. En la Ronda Uruguay los Miembros de la OMC acordaron que habría un aumento sustancial del número de consolidaciones. Más concretamente, se dio crédito a los países en desarrollo por consolidar a niveles máximos a veces muy superiores al nivel de sus aranceles aplicados.[209] Como consecuencia de ello, los Miembros que se comprometieron a consolidar a niveles máximos acabaron por tener un excedente de consolidación o, como se denomina en la OMC, un "margen de protección nominal no aplicada" en sus aranceles, es decir, una cuña entre sus aranceles consolidados y sus aranceles aplicados. Después de la Ronda Uruguay, ese margen ha aumentado a medida que los Miembros han ido reduciendo unilateralmente los aranceles aplicados sin consolidar al mismo tiempo las reducciones. Este excedente de consolidación introduce una forma de flexibilidad en los compromisos en la OMC.

En esta subsección se abordan dos cuestiones relacionadas con la existencia del excedente de consolidación. Se analizan en primer lugar los aspectos económicos de las consolidaciones arancelarias y el excedente de consolidación. En segundo lugar se examina de cuánta flexibilidad se dispone como consecuencia de la cobertura incompleta y del excedente de consolidación.

i) Análisis económico de las consolidaciones

En el debate sobre política comercial muchas veces se afirma que la consolidación de los aranceles, incluso a un nivel equivalente o superior al tipo aplicado correspondiente, aumenta la estabilidad de los aranceles y reduce la incertidumbre de los exportadores acerca de la política comercial. No obstante, son relativamente pocos los estudios teóricos sobre este tema. Un pequeño número de contribuciones teóricas recientes examinan la justificación económica de consolidaciones arancelarias débiles, es decir, consolidaciones que especifican el nivel máximo en que un gobierno se compromete a fijar su tipo aplicado (consolidaciones fuertes serían las que especificaran el nivel preciso en que un gobierno se compromete a fijar su tipo aplicado). Sin embargo, todavía no se han explorado en general las repercusiones de los regímenes arancelarios aleatorios. Los economistas han prestado hasta ahora poca atención a la cuantificación de los beneficios de las consolidaciones arancelarias o a otros compromisos en el contexto de procesos de protección subyacentes que varían con el tiempo (Francois y Martin, 2004).

Bagwell y Staiger (2005) examinan las razones por las que los gobiernos no negocian niveles arancelarios precisos y prefieren consolidaciones arancelarias que definen los límites máximos por encima de los cuales convienen en no establecer sus tipos aplicados. Estudian también por qué los gobiernos fijan algunas veces sus tipos arancelarios en niveles que están significativamente por debajo de sus consolidaciones. Utilizando un modelo basado en dos países y en dos mercancías, en que los gobiernos están sometidos a la presión política de los productores que compiten con las importaciones, elaboran un modelo de la negociación de los dos gobiernos acerca de sus compromisos arancelarios y su elección de los tipos aplicados.

Bagwell y Staiger consideran primero un caso en que la consolidación puede imponerse desde el exterior y muestran que en este contexto los gobiernos prefieren negociar compromisos que adopten la forma de consolidaciones débiles (con un máximo, en vez de un nivel arancelario preciso). Observan a continuación que, si los compromisos adoptan ese tipo de consolidación, establecerán niveles superiores a los que esos gobiernos elegirían para las consolidaciones fuertes –o precisas. Observan también que, si los compromisos

adoptan la forma de consolidaciones débiles, los gobiernos que están sometidos a una presión política inferior a la prevista fijarán sus tipos aplicados significativamente por debajo del nivel consolidado. Finalmente, suponiendo que los compromisos no pueden imponerse desde el exterior, comprueban que los resultados precedentes se mantienen por lo que respecta a los valores del tipo de descuento (valor actual descontado de las consolidaciones) no superiores a un determinado umbral.

En un estudio reciente, Horn et al. (2008) proponen una justificación económica conexa de las consolidaciones débiles. Según su explicación, el acuerdo comercial óptimo incluye consolidaciones débiles rígidas debido a la existencia de costos de contratación, y no a que los gobiernos estén sometidos a presiones políticas. Las consolidaciones débiles resultan atractivas porque combinan la rigidez y la flexibilidad, en el sentido de que el máximo no depende de la situación mundial, mientras que el gobierno goza de libertad para fijar el arancel por debajo del máximo. Maggi y Rodríguez-Clare (2007) proponen una explicación diferente, según la cual los gobiernos eligen consolidaciones débiles porque permiten al gobierno recibir pagos de grupos de presión incluso después de la firma de un acuerdo.

El estudio de Francois y Martin (2004) es, a nuestro entender, el único en que se examina el efecto de las consolidaciones arancelarias en el costo de la protección.[210] Utilizando un modelo de equilibrio general en condiciones de incertidumbre, muestran que el costo previsto de la protección con relación a un punto de referencia de libre comercio disminuye en función del nivel y de la variabilidad de la protección. Por ello, una forma sencilla de estimar la reducción relativa del costo de la protección asociado con la introducción de una consolidación implica la estimación de la desviación media (indicador del nivel) y estándar (indicador de la variabilidad) de la protección antes y después de la consolidación. Para ilustrar si la introducción de consolidaciones arancelarias tiene efectos significativos en el costo de la protección debido a su efecto en la variabilidad de la política comercial, utilizan su enfoque para examinar los efectos de la introducción de consolidaciones en el trigo en siete países de la OCDE después de la Ronda Uruguay. Los autores eligieron este caso porque tenían acceso a equivalentes anuales *ad valorem* de los obstáculos comerciales para los productos agrícolas durante el período 1979-1993 en esos países, y porque las consolidaciones arancelarias de la Ronda Uruguay para el trigo se fijaron habitualmente en niveles muy superiores a las tasas medias de protección aplicadas antes de la Ronda.[211] Sus resultados revelan reducciones estimadas relativamente grandes en el costo de la protección como consecuencia de la consolidación a pesar del nivel en que se fijó. En el caso de la Unión Europea, aproximadamente la mitad de los beneficios procede de la reducción de la variabilidad únicamente, y la otra mitad se debería a la reducción de la tasa media de protección.

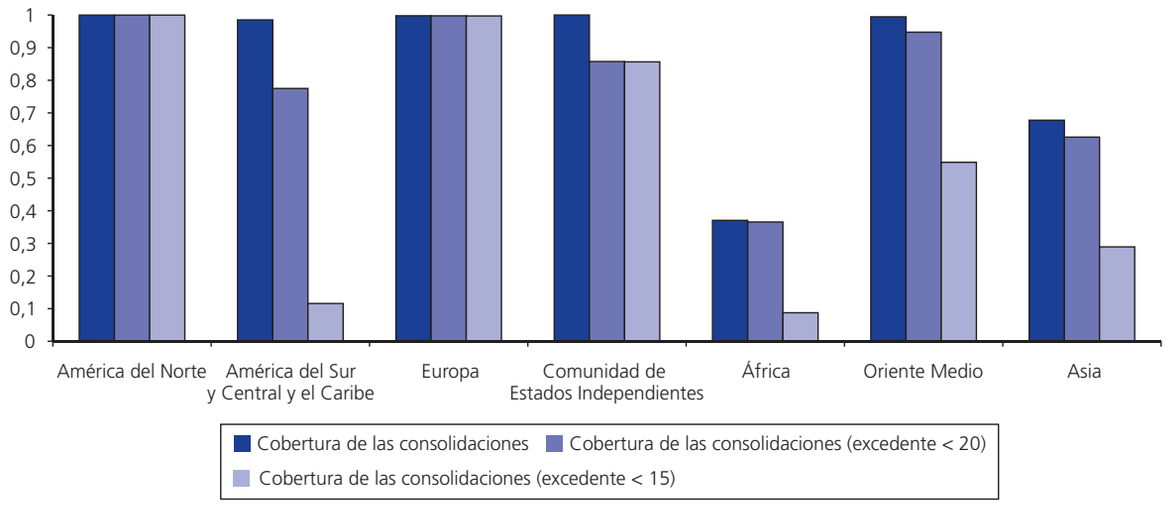
En los estudios recientes, los investigadores han estimado el costo de la protección nominal no aplicada en los aranceles, en vez de considerar los beneficios de las consolidaciones. Este viraje se ha debido en parte a la preocupación por un posible recrudecimiento del proteccionismo en respuesta a la crisis económica. Bouët y Laborde (2008) han utilizado un modelo de equilibrio general computable para estimar el costo de bienestar de la elevación de los aranceles aplicados a su nivel consolidado. En un escenario en que los aranceles aplicados de las grandes economías ascendieran hasta el nivel de los tipos arancelarios consolidados, el comercio mundial disminuiría un 7,7 por ciento.[212] Este aumento de los derechos representaría una reducción del bienestar mundial de 448.000 millones de dólares.[213]

Achard et al., (2008) examinan el costo de la protección nominal no aplicada en los productos manufactureros. Identifican primero los productos con corrientes comerciales considerables y el nivel más elevado de protección nominal no aplicada. Su análisis revela que ésta y sus costos se concentran en determinados productos. Los que ocupan el primer lugar en su lista, en lo que se refiere esa protección y a las corrientes comerciales, se concentran en los productos de los sectores del automóvil, la electricidad y la electrónica. Estiman seguidamente los costos asociados con la elevación de estos aranceles hasta el nivel consolidado. Para ello, calculan el costo de las importaciones actuales si se aplicara el nivel consolidado más alto en vez del tipo aplicado corriente. Sus resultados indican que en varios países el gasto de las importaciones aumentaría notablemente.

ii) Flexibilidad en las listas de compromisos

Tanto la cobertura de las consolidaciones arancelarias como la diferencia entre los aranceles consolidados y los aplicados –o protección nominal

Gráfico 1
Cobertura de las consolidaciones incluidas y excluidas las subpartidas en que el excedente es superior a 20 y 15 puntos porcentuales respectivamente, por regiones



Nota: La cobertura de las consolidaciones es el número de subpartidas ad valorem de 6 dígitos plenamente consolidadas dividido por el número total de subpartidas de 6 dígitos, excluidas las líneas no ad valorem y parcialmente consolidadas. La cobertura de las consolidaciones (en que el excedente es inferior a 20 y 15 puntos porcentuales respectivamente) se calcula como el número de subpartidas ad valorem de 6 dígitos plenamente consolidadas en que no hay excedente de consolidación o este es inferior a 20 (15) puntos porcentuales, dividido por el mismo denominador que la cobertura de las consolidaciones. Los promedios de las regiones se ponderan en función de la participación de cada país en las importaciones totales de la región.

Fuente: Secretaría de la OMC.

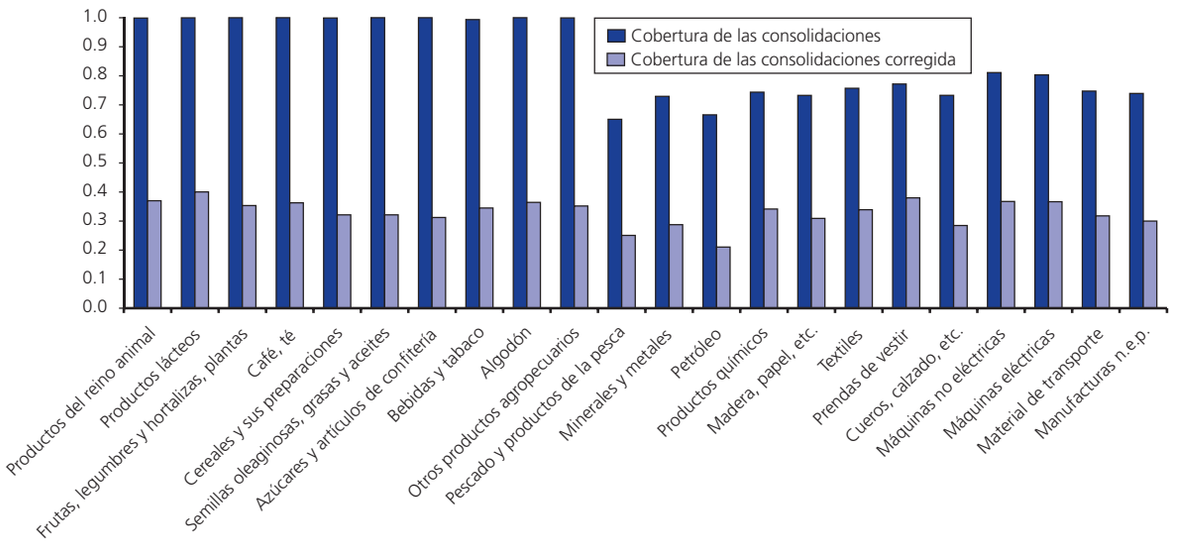
no aplicada– varían considerablemente entre los países.[214] El gráfico 1 muestra los coeficientes medios de cobertura arancelaria por regiones. Dado que en esos promedios no se tiene en cuenta la flexibilidad adicional que permite el excedente de consolidación, se presentan también coeficientes corregidos en los que se tiene en cuenta la protección nominal no aplicada. Para tener en cuenta su incidencia, se ha vuelto a calcular la cobertura arancelaria a un nivel igual o superior en 15 (20) puntos porcentuales al tipo aplicado, excluyendo las subpartidas de seis dígitos. Los resultados ponen de manifiesto que, en la mayoría de los países en desarrollo, del 70 al 90 por ciento de los aranceles podrían incrementarse en 15 puntos porcentuales sin infringir los compromisos contraídos en el marco de la OMC. También ponen de manifiesto que la mayoría de los aranceles consolidados no podrían aumentarse en más de 20 puntos porcentuales sin infringir esos compromisos. Subsiste el interrogante de si la protección nominal no aplicada superior a 15 puntos porcentuales proporciona a los gobiernos un margen de flexibilidad suficiente para utilizar los aranceles con fines de protección contingente.

El gráfico 2 muestra los coeficientes medios no ponderados de cobertura y los coeficientes de cobertura "corregidos" por categorías de productos. Las cifras corregidas ponen de manifiesto que, si se tiene en cuenta la protección nominal no aplicada, la flexibilidad se distribuye de forma relativamente uniforme entre las categorías de productos, aunque en el caso de algunas los coeficientes de cobertura son algo menores.

Los datos indican que el margen de maniobra de que disponen algunos gobiernos para aumentar sus aranceles es considerable. Una cuestión importante se refiere a lo que se necesita para que los gobiernos utilicen la flexibilidad disponible e incrementen efectivamente sus aranceles a fin de otorgar protección a una industria. Es evidente que la respuesta a esta pregunta será diferente según los países. No obstante, parece claro que en la mayoría el aumento de los aranceles requiere tiempo y esfuerzo.

En la mayor parte de las democracias, los miembros del órgano legislativo, el poder ejecutivo o, en algunos casos, incluso los ciudadanos, pueden proponer modificaciones arancelarias. La formulación de la legislación arancelaria suele estar luego a cargo del Ministerio de Hacienda o de Comercio, pero a menudo intervienen, o al menos son consultados, otros ministerios competentes. En muchos casos, un organismo público asesora al gobierno en materia de política comercial y coordina la política arancelaria entre los ministerios. Los proyectos de leyes arancelarias deben ser aprobados posteriormente

Gráfico 2
Cobertura de las consolidaciones incluidas y excluidas las subpartidas en que el excedente de consolidación es superior a 15 puntos porcentuales, por categorías de productos



Nota: La cobertura de las consolidaciones por países y sectores utilizada para calcular el promedio "no corregido" por categorías de productos procede de los Perfiles arancelarios en el mundo.* La cobertura de las consolidaciones corregida se calcula como el número de subpartidas *ad valorem* de 6 dígitos plenamente consolidadas en que no hay excedente de consolidación o con un excedente de consolidación inferior a 15 puntos porcentuales, dividido por el número de subpartidas ad valorem de 6 dígitos que no están parcialmente consolidadas, por categorías de productos. Los promedios de las categorías son promedios simples de los países.

* La cobertura de las consolidaciones se calcula al nivel de línea arancelaria y tiene en cuenta las consolidaciones no *ad valorem*.

Fuente: Secretaría de la OMC.

por el órgano legislativo, al que en la mayoría de las ocasiones se atribuye la competencia última para legislar en cuestiones aduaneras. En el caso de los países que son miembros de una unión aduanera, la modificación de los aranceles requiere además el consentimiento de los demás miembros. En cualquier caso, los gobiernos habrán de convencer a la mayoría de los miembros del órgano legislativo de que apoyen la modificación arancelaria.

Hasta ahora el análisis de la flexibilidad disponible en el marco de los compromisos concretos de consolidación se ha centrado en los aranceles. No obstante, otros compromisos específicos en el marco de la OMC pueden presentar características similares. Desgraciadamente, no se sabe demasiado acerca de la brecha entre los compromisos y las medidas aplicadas en otras esferas. Un aspecto relacionado con los aranceles en que los compromisos pueden permitir un cierto grado de flexibilidad es el de los "demás derechos o cargas" (DDC).

En el párrafo 1b) del artículo II del GATT se estipula que los productos enumerados en las listas de compromisos estarán "exentos de […] los demás derechos o cargas de cualquier clase aplicados" en el momento en que se otorgó una concesión. En la Ronda Uruguay los Miembros de la OMC convinieron en incluir cualquier otro derecho o carga existente el 15 de abril de 1994 en sus listas y suprimir todos los que no hubieran sido notificados. Los DDC incluyen todos los impuestos percibidos sobre la importación distintos de los derechos de aduana que no estén en conformidad con el artículo VIII (Derechos y formalidades) del GATT de 1994.[215] Las estadísticas resumidas sobre los DDC que se facilitan en las listas de compromisos ponen de manifiesto que 60 Miembros de la OMC han consolidado DDC. De ellos, 15 han consolidado todos sus DDC a un nivel inferior al 15 por ciento, lo que da a 45 países la posibilidad de aumentar sus DDC hasta el nivel, a veces muy elevado, de sus DDC consolidados. Varios países han consolidado los DDC con respecto a todas o casi todas las líneas arancelarias, a un nivel medio superior al 80 por ciento, con valores máximos superiores al 200 por ciento. A falta de información sobre los DDC aplicados resulta difícil evaluar el grado de flexibilidad de que disponen los Miembros con DDC consolidados. No obstante, de los elevados valores de esas consolidaciones se desprende que puede ser considerable.

En la esfera de los servicios, los Miembros de la OMC han negociado compromisos específicos

en materia de acceso a los mercados y de trato nacional como parte de las negociaciones de la Ronda Uruguay y de las negociaciones posteriores sobre los servicios de telecomunicaciones básicas y los servicios financieros, o en el marco de las negociaciones sobre su adhesión. En los estudios técnicos sobre comercio se analiza el alcance de esos compromisos y se dan amplias pruebas de su carácter incompleto. Considerando el promedio de todas las listas de compromisos, un Miembro tipo de la OMC ha contraído compromisos en unos 50 subsectores, que abarcan por lo tanto una tercera parte aproximadamente del total (Adlung y Roy, 2005). Aunque se dispone de datos relativamente amplios sobre la cobertura de los compromisos, hay pocos datos sobre el grado de coincidencia entre los compromisos contraídos por los Miembros en el marco del AGCS y las prácticas normativas "sobre el terreno" de los países Miembros. Se ha afirmado que la mayoría de los compromisos negociados y consignados en las listas en la Ronda Uruguay fueron en realidad compromisos de "statu quo", que sólo obligaban al país en cuestión a mantener el nivel de acceso actual. No obstante, esa afirmación no se ha sustanciado. En el recuadro 11 se resumen los resultados de uno de los pocos estudios que abordan la cuestión de la protección nominal no aplicada en compromisos específicos. Aunque está incluida una amplia gama de países, los datos se refieren exclusivamente al sector bancario. Hay que señalar que ese sector estaba abarcado por las negociaciones de 1997 sobre los servicios financieros, que dieron lugar a una mayor liberalización que las negociaciones anteriores a 1995.

Recuadro 11

La protección nominal no aplicada en los compromisos relativos al sector bancario

Barth et al. (2008) utilizan datos por países sobre la reglamentación bancaria en conexión con los nuevos datos sobre los compromisos relativos a los servicios financieros en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) para evaluar el grado en el que el nivel de acceso garantizado por los compromisos en el modo 3 ("presencia comercial" –a saber, cuando una empresa extranjera establece filiales o sucursales para suministrar servicios en otro país) coincide con el proporcionado sobre el terreno.

Los datos sobre los compromisos en el marco del AGCS se refieren a las prescripciones específicas aplicables al sector bancario en lo que respecta al acceso, las actividades admisibles y las operaciones de las empresas. Los datos relativos a las "prácticas comunicadas" consisten en una serie de datos comparados entre países basados en el estudio de 2003 del Banco Mundial sobre los organismos de supervisión de las actividades bancarias (Barth et al., 2006). Los autores elaboran un índice que les permite evaluar el grado general de apertura de un país al acceso de bancos extranjeros, según se refleja en cada serie de datos, y comparan seguidamente los valores por países de los compromisos en el marco del AGCS y los valores de ese índice. De forma más concreta, para los 65 países respecto de los cuales pueden calcularse ambas variantes del índice de apertura del mercado, calculan el "grado de discrepancia" entre esas variantes, es decir la diferencia entre sus respectivos valores. Un grado negativo (positivo) de discrepancia indica que las prácticas comunicadas son de hecho menos (más) restrictivas de lo que indicarían los compromisos contraídos por un país en el marco de la OMC.

Los resultados muestran un valor negativo del grado de discrepancia en el caso de 19 de los 65 países y un valor nulo en cuatro. En el caso de todos los demás países de su muestra, la discrepancia tiene signo positivo. Dicho de otra forma, hay una protección nominal no aplicada –o margen de maniobra– en los compromisos de la tercera parte aproximadamente de los países de la muestra. Con la excepción de Hungría y Malta, todos los demás países en cuyos compromisos existe ese margen de maniobra son países en desarrollo. En el cuadro A se recogen los resultados para todos los países con discrepancia nula o negativa, es decir, cuyas prácticas son menos restrictivas de lo que indicarían sus compromisos.

Cuadro A
Grado de discriminación entre los bancos de propiedad extranjera y los bancos nacionales: comparación entre las prácticas comunicadas y los compromisos en el marco de la OMC

	Grado de discriminación con arreglo a los compromisos de la OMC	Grado de discriminación en las prácticas comunicadas	Grado de discrepancia
Aruba	5,0	5,0	0,0
Lesotho	0,0	0,0	0,0
Lituania	5,0	5,0	0,0
Luxemburgo	0,0	0,0	0,0
Bahrein	25,0	23,8	-1,3
Kenya	20,0	17,5	-2,5
Moldova	10,0	7,5	-2,5
Hungría	8,3	5,0	-3,3
Ghana	20,0	13,8	-6,3
Malta	15,0	8,8	-6,3
Albania	15,0	7,5	-7,5
India	46,6	31,3	-15,4
Trinidad y Tabago	60,0	34,6	-25,5
Túnez	50,0	21,3	-28,8
El Salvador	53,3	21,3	-32,1
Rwanda	60,0	25,0	-35,0
Namibia	60,0	23,8	-36,3
Guatemala	60,0	21,3	-38,8
Belice	60,0	20,0	-40,0
Gambia	60,0	20,0	-40,0
Botswana	60,0	13,3	-46,7
Fiji	60,0	10,0	-50,0
Guinea	60,0	10,0	-50,0

Fuente: Barth et al. (2008).
Nota: Aruba, que forma parte del Reino de los Países Bajos, tiene una Lista de compromisos específicos sobre servicios financieros por separado, diferente a la de los Países Bajos.

(c) Ausencia de consolidaciones con respecto a los impuestos a la exportación

Hasta ahora el análisis se ha centrado en las medidas contingentes que se aplican a las importaciones. No obstante, en algunos casos las restricciones de la exportación pueden ser preferibles a las restricciones de la importación o pueden ser el único instrumento disponible para hacer frente a dificultades imprevistas. En consecuencia, en un acuerdo comercial pueden ser necesarias medidas de flexibilidad para restringir las exportaciones que permitan a los gobiernos afrontar situaciones que no pueden preverse en el momento en que se firma el acuerdo. Al igual que las medidas contingentes para aumentar los obstáculos a la importación, en un acuerdo comercial las medidas de flexibilidad en cuanto a la restricción de las exportaciones pueden ser útiles al actuar como una válvula de seguridad que permite a las partes acordar compromisos más amplios.[216]

La importancia de las restricciones de la exportación como medida de contingencia se ha puesto claramente de manifiesto en el contexto de las recientes crisis alimentarias. En un intento de controlar las presiones inflacionarias y prevenir situaciones de grave escasez de alimentos para las personas pobres a consecuencia del marcado aumento de los precios de los productos alimenticios en el primer semestre de 2008[217], muchos países establecieron medidas de restricción de las exportaciones. Por ejemplo, la India y China prohibieron las exportaciones de arroz, y la Argentina, Rusia y Kazajstán impusieron restricciones a las exportaciones de trigo.

En el GATT/OMC hay dos formas diferentes de flexibilidad para restringir las exportaciones: excepciones generales a la prohibición de los contingentes de exportación y las prohibiciones a la exportación y ausencia de compromisos vinculantes con respecto a los impuestos a la exportación. Los contingentes de exportación y las prohibiciones a la exportación pueden justificarse al amparo del artículo

XX (Excepciones generales) o del artículo XXI (Excepciones relativas a la seguridad) del GATT. Por ejemplo, pueden aplicarse por objetivos políticos tales como la protección de los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico y la conservación de los recursos naturales agotables, así como por motivos de seguridad internacional. Además, el párrafo 2 del artículo XI del GATT autoriza expresamente las prohibiciones y restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos. En cambio, los impuestos a la exportación están permitidos pero, a diferencia de los aranceles, no han sido consolidados, por regla general, en los compromisos de los Miembros de la OMC. Esta ausencia de consolidación constituye una forma de flexibilidad que se debe al carácter incompleto de los acuerdos de la OMC.[218]

Esta subsección se centra en la utilización de los impuestos a la importación como forma de medida de contingencia. En primer lugar se analizan las circunstancias en que tiene sentido desde el punto de vista económico el recurso a los impuestos a la exportación. Seguidamente se hace una breve reseña del contexto jurídico en el que pueden utilizarse los impuestos a la exportación.

i) Análisis económico de los impuestos a la exportación como medida de contingencia

Los gobiernos justifican el uso de los impuestos a la exportación alegando diversas razones. Un análisis de los exámenes de las políticas comerciales de la OMC realizados entre 1995 y 2008 revela que los gobiernos utilizan esos impuestos fundamentalmente para aislar a un país de las subidas repentinas de los precios, aumentar los ingresos públicos, desarrollar una industria incipiente y proteger el medio ambiente. A continuación se examina el uso de los impuestos a la exportación en estos cuatro casos.[219]

Una observación preliminar que conviene tener en cuenta es que, según la teoría económica, es probable que los impuestos a la exportación no sean la mejor de las políticas posibles. No obstante, el uso de esos impuestos puede justificarse como segunda opción. El desarrollo de mercados accionarios y financieros más eficientes, la introducción de un régimen cambiario flexible, la ampliación de la base imponible y la mejora del sistema de administración fiscal son factores que contribuyen a la solución de los problemas antes enumerados, con un costo económico menor. No obstante, en determinadas circunstancias, el uso de los impuestos a la exportación podría justificarse como segunda opción.

Control de las presiones inflacionarias

La subida del precio internacional de un producto que se consume también en el interior puede crear presiones inflacionarias en el propio país. Los aranceles a la importación no abordan este problema, ya que su principal efecto es elevar los precios internos. Muchos países han utilizado los impuestos a la exportación para mantener bajo control la inflación.

El argumento para utilizar los impuestos a la exportación con el fin de reducir los efectos de las subidas de precios procedentes del exterior es el siguiente: al hacer menos atractivas las exportaciones, los impuestos a la exportación hacen que se desvíe parte de la producción del mercado exterior al interior. Aumenta así la oferta interna del producto gravado con impuestos y se crea una presión a la baja sobre el precio interno, que puede compensar en parte las presiones inflacionarias procedentes de la subida de los precios en el exterior. Además, cuando los impuestos a la exportación se aplican a productos utilizados en los procesos de producción de otras empresas, la caída de los costos de la industria de transformación puede dar lugar a una reducción de los precios de los productos elaborados.

No obstante, la utilización de impuestos a la exportación tiene un límite en cuanto instrumento para controlar la inflación importada. En primer lugar, cuando se aplican a bienes intermedios, es posible que los consumidores no se beneficien de la caída de los precios. La medida en que el descenso de los costos de producción, debido al menor costo del producto intermedio, se traduce en una caída de los precios de los productos elaborados depende de la estructura del mercado. Si los mercados están dominados por un pequeño número de empresas que pueden controlar los precios de mercado, es posible que los consumidores no se beneficien del descenso de los precios del producto elaborado.[220]

En segundo lugar, los impuestos a la exportación pueden tener consecuencias inflacionarias a largo plazo en la economía. Dado su efecto en los precios internos, los impuestos a la exportación pueden reducir el incentivo de las empresas para invertir en la producción de la mercancía gravada.[221] En consecuencia, la oferta a largo plazo de la mercancía en cuestión podría disminuir, lo que daría lugar a una subida de los precios internos.

Finalmente, hay un problema de coordinación de políticas. Por ejemplo, según testimonios recientes relacionados con la crisis alimentaria, si bien las prohibiciones de la exportación han contribuido a contener las subidas de los precios internos en los países donde se han adoptado, han contribuido también a agravar la crisis alimentaria. Según Dollive (2008), las limitaciones que la Argentina, China y Ucrania impusieron a la exportación de maíz y trigo entre 2006 y 2008 contribuyeron significativamente a la subida de los precios mundiales de dichos cultivos. En el caso de la soja, Deese y Reeder (2007) llegan a la conclusión de que la liberalización del sector de la soja podría reducir significativamente el precio mundial de las habas de soja crudas (-14 por ciento), y lo mismo cabría decir del producto elaborado.

Aumento de los ingresos públicos

Los impuestos a la exportación son una fuente de ingresos fiscales para el gobierno. Pueden utilizarse también como medidas contingentes, con el fin de mantener ingresos fiscales constantes en períodos de recesión. Por ejemplo, los ingresos del impuesto a la exportación constituyen una fuente importante de ingreso fiscal para el Gobierno argentino. Tras la devaluación del peso en 2002, aumentaron los tipos y alcance de los impuestos a la exportación. La recesión y la devaluación de la moneda habían repercutido gravemente en la recaudación de ingresos públicos y creado fuertes presiones inflacionarias. Se introdujeron por esa razón impuestos a la exportación sobre un gran número de nuevos productos con el objetivo declarado de "atenuar el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos y hacer frente al deterioro en los ingresos fiscales" (Examen de las Políticas Comerciales de la Argentina 2007, página 32). El efecto en los ingresos fiscales fue significativo; los derechos a la exportación llegaron a representar más del 15 por ciento del total de los ingresos fiscales medios entre 2002 y 2004, mientras que entre 1990 y 2005 eran inferiores al 7 por ciento.

La ventaja de utilizar impuestos a la exportación en vez de aranceles para aumentar los ingresos públicos en períodos de recesión y devaluación monetaria es que gravan las ganancias inesperadas de los exportadores.[222] Por el contrario, los aranceles son un impuesto que grava a los consumidores. De todas formas, la aplicación eficiente de los impuestos a la exportación requiere costos administrativos elevados. Para reducir la inestabilidad interna con respecto a los ingresos fiscales, los países deben utilizar un sistema de tipos impositivos variables –es decir, tipos altos cuando los precios de exportación son elevados (por ejemplo, después de una devaluación) y tipos bajos cuando son inferiores a un umbral determinado. Las causas que han impulsado la aplicación de un impuesto suelen desaparecer rápidamente. Un cambio en la situación económica exige una rápida inversión de políticas. No obstante, el problema es que muchos países, en particular los países en desarrollo, carecen de esa flexibilidad política e institucional.

Apoyo a una rama de producción

Los impuestos a la exportación de los productos intermedios se comportan como una subvención indirecta a las industrias transformadoras o las manufacturas, ya que reducen el precio interno de los productos intermedios. Por ello, los gobiernos pueden utilizarlos como instrumento para favorecer el desarrollo de una industria incipiente o apoyar a una industria de elaboración en declive. Las objeciones planteadas en la sección B.2 respecto al uso de las restricciones a la importación con esos fines son también válidas para el uso de los impuestos a la exportación: la intervención económica puede justificarse únicamente en presencia de alguna forma de disfunción del mercado. Otras cuestiones importantes son las referentes a sus efectos redistributivos y de distorsión cuando los mercados internacionales son imperfectamente competitivos. En primer lugar, los impuestos a la exportación de los productos en bruto redistribuyen el ingreso de los abastecedores de productos primarios a las industrias de elaboración. Ello podría aumentar la desigualdad de los ingresos dentro de un país y repercutir negativamente en los segmentos más pobres de la población. En segundo lugar, cuando los mercados tienen una competencia imperfecta, no cabe prever una transferencia perfecta de beneficios de los agricultores a los elaboradores. Por consiguiente, es posible que los impuestos a la exportación sean ineficaces para el desarrollo de una industria incipiente e introduzcan nuevas distorsiones.

Protección del medio ambiente

Se han aplicado con frecuencia impuestos y prohibiciones de la exportación a los productos pesqueros vivos, la fauna y flora silvestres y los cueros y pieles de determinadas especies amenazadas, o con el fin de evitar exportaciones de materiales peligrosos.[223] Para comprender por qué

y cuándo los gobiernos utilizan los impuestos a la exportación para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, es importante comprender las causas de los problemas ambientales. Entre ellas se incluyen diversas causas de fallas del mercado y de las políticas oficiales. Hay fallas del mercado cuando los derechos de propiedad no están bien definidos. Si cualquiera, sin restricciones, puede pescar en el mar, recoger leña de los bosques o cazar animales salvajes, es probable que esos recursos se exploten en exceso.[224] Las fallas de las políticas oficiales están relacionadas con la incapacidad de introducir impuestos ambientales adecuados para hacer frente a los problemas ambientales. Estas políticas, si se formulan adecuadamente, serían el mejor medio para que los productores y consumidores asuman plenamente el costo, con inclusión del daño ambiental, de su actividad.[225]

Cuando los mercados y los gobiernos no funcionan debidamente y no se han adoptado planes de gestión adecuados, la demanda del mercado mundial puede acelerar el agotamiento de los recursos. El uso de impuestos a la exportación puede funcionar en esas circunstancias como segunda opción. No obstante, hay algunos riesgos asociados con esta política. Supongamos que un gobierno introduce impuestos a la exportación de troncos de madera para hacer frente al problema de la deforestación. En primer lugar, el bajo precio de los troncos en el país de origen puede alentar prácticas ineficientes de extracción maderera, con lo que aumentaría el despilfarro de recursos. En segundo lugar, los bajos precios de los insumos pueden desalentar las inversiones de las empresas para la introducción de tecnologías de desarrollo sostenible en la industria de elaboración.

i) Contexto jurídico

El artículo XI del GATT, relativo a la eliminación general de las restricciones cuantitativas, prohíbe a los Miembros de la OMC imponer o mantener "–aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas– prohibiciones [o] restricciones […] ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas" (párrafo 1 del artículo XI) con respecto a las importaciones o a las exportaciones. Con esa formulación, define expresamente los impuestos a la exportación y los derechos de importación como medios con los que los Miembros pueden restringir legalmente las exportaciones e importaciones, pero prohíbe los contingentes.[226]

En tanto que el párrafo 1b) del artículo II del GATT de 1994 prohíbe la aplicación a los productos objeto de consolidación en las Listas de compromisos de los Miembros de la OMC de derechos de importación "que excedan de los fijados en la lista", no hay ninguna disposición que establezca específicamente con respecto a los derechos de exportación una obligación de consolidación.[227] En consecuencia, en tanto que una suspensión temporal de los compromisos requiere que se cumplan condiciones precisas, no se establece en los Acuerdos de la OMC ninguna limitación en lo concerniente al marco temporal del aumento de los impuestos a la exportación ni a las circunstancias que deben concurrir y el procedimiento que debe seguirse para incrementar esos impuestos, lo que puede dar un margen considerable a los gobiernos para utilizar los impuestos a la exportación no como una medida de contingencia, sino como una medida proteccionista.

El principio general NMF, aplicable a los "derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones o en conexión con ellas" (párrafo 1 del artículo I del GATT) impone una limitación a la utilización de los impuestos a la exportación. Además, cabe preguntarse si los impuestos prohibitivos a la exportación pueden considerarse compatibles con la exclusión de las prohibiciones y los contingentes. En tal caso, serían aplicables las excepciones generales previstas en los artículos XX y XXI del GATT, a tenor de los cuales las restricciones a la exportación podrían estar justificadas, por ejemplo, por razones ambientales o relativas al desarrollo sostenible o a la seguridad.

Otra cuestión interesante guarda relación con la aplicación de impuestos a la exportación a materias primas nacionales para asegurar a una industria nacional de transformación los insumos imprescindibles. La posibilidad de recurrir en ese caso a restricciones cuantitativas de la exportación está prevista en el apartado i) del artículo XX del GATT.[228] El apartado se refiere a la adopción de una política para reducir los precios internos a un nivel inferior al de los precios mundiales y para alcanzar el objetivo gubernamental de estabilizar la economía. Sin embargo, en él se exige que "dichas restricciones no tengan como consecuencia aumentar las exportaciones de esa industria nacional o reforzar la protección concedida a la misma". Dicho de otra forma, las restricciones cuantitativas a la exportación de materias primas nacionales no pueden utilizarse como una subvención implícita a la exportación en favor de la industria de transformación.

En el caso de algunos Miembros de la OMC, sus compromisos pueden imponer límites a la utilización de los impuestos a la exportación. En el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC los Miembros no incluyeron en sus listas compromisos sobre los impuestos a la exportación, pero existe la posibilidad de que los Miembros convengan en compromisos jurídicamente vinculantes en relación con esos impuestos. Varios países que se han adherido recientemente a la OMC, entre ellos China, Mongolia, Arabia Saudita, Ucrania y Viet Nam, han negociado listas de compromisos respecto de los derechos de exportación en el curso de las negociaciones para su adhesión. La medida en que los compromisos asumidos liberalizan los impuestos a la exportación varía según los países. Por ejemplo, el Protocolo de Adhesión de China a la OMC incluye el compromiso de eliminar todos los impuestos aplicados a las exportaciones, con excepción de 84 líneas arancelarias que se enumeran.

Los compromisos relativos a los impuestos a la exportación negociados en los protocolos de adhesión son "parte integrante" del Acuerdo sobre la OMC (véase el informe del Grupo Especial en *China – Partes de automóviles*, párrafo 7.740) y, por tanto, son exigibles en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Además, en la medida en que las cláusulas de escape respecto de los compromisos relativos a los impuestos a la exportación no estén incluidas en los protocolos de adhesión, se aplican algunas de las medidas de contingencia incorporadas al Acuerdo sobre la OMC. Por ejemplo, el Consejo del Comercio de Mercancías aprobó el 9 de julio de 2007 la solicitud presentada por Mongolia de una exención durante cinco años del compromiso asumido a raíz de su adhesión en relación con la cachemira. En su protocolo de adhesión, Mongolia se comprometió a reducir progresivamente los derechos de exportación impuestos a la cachemira en bruto en un período de 10 años (el país se adhirió a la OMC en 1997). La solicitud de prórroga de este período de reducción progresiva por otros cinco años se formuló basándose en que la rama de producción local de cachemira se enfrentaba a graves dificultades y en que se trata de un sector muy importante para la economía de Mongolia, así como en preocupaciones ambientales. Con respecto a estas últimas, el Gobierno de Mongolia sostenía que el aumento de las exportaciones de cachemira en bruto había alentado el crecimiento del ganado caprino por encima de la sostenibilidad de los pastos del país.[229]

Hay limitaciones a la utilización de impuestos a la exportación en algunos acuerdos comerciales regionales y en algunas reglamentaciones nacionales. Reconociendo que los impuestos a la exportación tienen efectos de distorsión del comercio, muchos acuerdos comerciales regionales los han prohibido. Por ejemplo, los impuestos a la exportación están prohibidos entre los países miembros de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia (ANZCERTA). Algunos acuerdos comerciales bilaterales prohíben también los impuestos a la exportación, entre ellos los concluidos entre el Canadá y Chile, el Canadá y Costa Rica, el Japón y Singapur y la Unión Europea y México.

El hecho de que algunos países recurran ampliamente a los impuestos a la exportación y otros no puede explicarse por aspectos jurídicos nacionales.[230] Por ejemplo, en la Argentina, los ingresos procedentes de los impuestos a la exportación, a diferencia de lo que ocurre con los obtenidos de los aranceles de importación, son percibidos por el Gobierno Federal y no tienen que ser redistribuidos a las provincias. Según Nogués (2008), este hecho explica en parte la utilización intensiva de este instrumento por la Argentina. En cambio, la Constitución de los Estados Unidos (artículo I, secciones 9 y 10) prohíbe los impuestos a la exportación. Según Irwin (2009) la prohibición de los impuestos a la exportación fue el fruto de una solución de transacción a que se llegó para armonizar las posiciones de los Estados del Norte y del Sur (especialmente Carolina del Sur) en la Convención Constitucional. El Sur exigía la prohibición de los impuestos a la exportación para proteger los intereses de los Estados sureños exportadores de productos básicos (importantes exportadores de tabaco, índigo y arroz), que temían que el Congreso utilizara sin trabas esos impuestos para aumentar los ingresos del Gobierno a expensas de las exportaciones en gran escala de algunos Estados.

En síntesis, en la OMC los impuestos a la exportación están sujetos a disciplinas pero, en general, a diferencia de los aranceles, no son objeto de consolidación a niveles especificados. En consecuencia, aunque están sujetos al principio general NMF (el principio de no discriminación), dejan a los gobiernos un amplio margen de flexibilidad. Los Miembros de la OMC podrían imponer grandes restricciones al comercio estableciendo impuestos a la exportación, sin tener que cumplir prescripciones específicas de procedimiento ni demostrar la existencia de determinadas

circunstancias y sin la limitación que imponen los exámenes por extinción. Las diferencias entre los países en cuanto a la utilización de los impuestos a la exportación como medida de contingencia se derivan de sus compromisos específicos en el marco de la OMC, de los compromisos contraídos en acuerdos comerciales regionales o de obligaciones contenidas en su legislación nacional.

5. ELECCIÓN ENTRE DIVERSAS MEDIDAS

En las secciones B y C se han expuesto varias circunstancias en las que es posible que los gobiernos necesiten recurrir a medidas de contingencia, por razones de eficiencia económica o de economía política, y se han descrito los efectos de las diversas medidas. La medida de contingencia más común es un arancel, que puede adoptar la forma de un derecho antidumping o compensatorio, una salvaguardia o un arancel renegociado a un nivel superior al de los tipos consolidados.

Salvo que los gobiernos deseen específicamente recurrir a los contingentes o a los contingentes arancelarios, que sólo están permitidos en el contexto de las medidas de salvaguardia y que en determinadas condiciones tienen consecuencias económicas diferentes a las de un arancel (como se expone en la sección C.1.b.v)), ¿cuáles son los factores determinantes para que un gobierno decida llevar a cabo de una forma o de otra el aumento de los aranceles? En la sección D *infra* se pondrá de manifiesto que algunos instrumentos, especialmente las medidas antidumping, se utilizan mucho más frecuentemente que otros, como las salvaguardias, y que esta tendencia se ha acentuado con el tiempo. Naturalmente, la explicación puede estribar en el problema económico inmediato. En este caso existe la posibilidad de que los gobiernos y las empresas extranjeras participen más que antes en prácticas "desleales".

Hansen y Prusa (1995), comparando las solicitudes de medidas antidumping y de medidas de salvaguardia en los Estados Unidos, han puesto de manifiesto que, desde el punto de vista de la maximización de los beneficios de la rama de producción,[231] es muy probable que las solicitudes de medidas antidumping o compensatorias puedan tener éxito con mayor facilidad, estén asociadas con menores costos o proporcionen una protección que dé lugar a mayores beneficios. Por consiguiente, una de las principales razones de la popularidad de las medidas antidumping frente a otras medidas puede radicar en las diferencias entre las normas aplicables, tanto en el plano internacional como en el nacional.

No todas las diferencias en el texto de los acuerdos pertinentes de la OMC pueden influir, en la práctica, en la elección de la medida de contingencia. Por ejemplo, aunque el criterio para determinar el daño a la rama de producción nacional es más riguroso en el caso de las salvaguardias (daño "grave" frente al daño "importante" exigido en el caso de las medidas antidumping o compensatorias), hasta la fecha la jurisprudencia no parece haber establecido una distinción tajante entre ambos conceptos que sea lo suficientemente precisa para inclinar la balanza en favor del instrumento sujeto al criterio teóricamente menos estricto. Es probable que las diferencias en el marco jurídico que determinan las prescripciones aplicables a las diversas medidas de contingencia y sus consecuencias ocupen un lugar central en las decisiones de selección, pero pueden influir también factores políticos de carácter más general, como la posible pérdida de reputación si se aplican políticas unilaterales alegando el comportamiento "desleal" de los interlocutores comerciales. Al comparar las diversas medidas, el análisis que se hace a continuación se basa fundamentalmente en la descripción que se ha hecho antes de las condiciones en las que puede recurrirse a las diferentes medidas de contingencia de conformidad con las normas de la OMC.

(a) Ausencia de compensación en el caso de los derechos antidumping y compensatorios

En el caso de las renegociaciones arancelarias y de la utilización de medidas de salvaguardia existe una obligación general consistente en compensar a los interlocutores comerciales, mientras que cuando se recurre a medidas antidumping o compensatorias no hay ninguna obligación de compensación (debido a la naturaleza "desleal" de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas). Este hecho se ha citado frecuentemente como posible razón de la popularidad de las medidas antidumping o compensatorias en comparación con las renegociaciones y las medidas de salvaguardia. En tanto que en el caso de las renegociaciones arancelarias la obligación de compensación es firme, cuando se adopten (o se alegue que se adoptan) medidas de salvaguardia en respuesta a un aumento "en términos absolutos" de las importaciones pueden no exigirse durante los tres primeros años (párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias).

Bown (2002b) observa que en los casos en que es obligatoria la compensación, los gobiernos tienen un incentivo para recurrir a medidas antidumping, incluso si no ha habido dumping de productos. En el peor de los casos, el país que impone el derecho antidumping puede resultar vencido en una diferencia sustanciada en el marco de la OMC. En caso de que no ponga su medida en conformidad con las normas de la OMC, puede verse obligado a proporcionar una compensación (o a hacer frente a medidas de retorsión del Miembro reclamante), con lo que su situación tal vez no sea diferente de la que se enfrentaría debido a la obligación de pagar en todo caso una compensación en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias o en los casos de renegociación. En consecuencia, éste preferirá recurrir a medidas antidumping si existe una pequeña posibilidad de resultar vencedor en una diferencia.[232] De hecho, aunque esté seguro de ser vencido en una diferencia, puede utilizar "gratis" las medidas antidumping mientras el Órgano de Solución de Diferencias examina el caso.[233]

(b) Prórroga del período de vigencia de los derechos antidumping y compensatorios

Una vez renegociados los aranceles de conformidad con el artículo XXVIII del GATT y proporcionada la correspondiente compensación, los niveles superiores del arancel constituyen las nuevas consolidaciones permanentes. En consecuencia, en este caso la duración de la medida no tiene importancia (aunque si las medidas de protección no pueden limitarse a un plazo determinado podría debilitarse la posibilidad de alcanzar determinados objetivos, como el ajuste industrial, conforme se ha expuesto en la sección C.1.a *supra*). Las normas relativas a los derechos antidumping y compensatorios permiten la prórroga (potencialmente *ad infinitum*) de estas medidas si en el examen por extinción se constata la probabilidad de continuación o repetición del dumping o la subvención y de daño a la rama de producción nacional.

A diferencia de lo que ocurre en el caso de las salvaguardias, algunos de los límites temporales establecidos legalmente, como el lapso de cinco años para las medidas antidumping o compensatorias iniciales frente al de cuatro para las salvaguardias, son menos rigurosos, y no hay un intervalo "mínimo" que impida la reimposición inmediata de las medidas, como ocurre en la esfera de las salvaguardias. Cadot et al. (2007), utilizando una versión de la base de datos establecida por Bown (2007), constataron que la duración media de las medidas antidumping era de casi seis años en el conjunto de los países (frente a dos años aproximadamente en el caso de las salvaguardias). La mitad exactamente de las medidas antidumping sobrepasaban el límite inicial de cinco años. En el caso de algunos países, la duración media ha sido de casi nueve años. En consecuencia, el criterio de "probabilidad" no parece constituir un obstáculo importante para la prórroga frecuente de las medidas antidumping más allá de cinco años.

(c) Discriminación en virtud de las medidas antidumping y compensatorias

Otra diferencia principal de las medidas antidumping y compensatorias con respecto a todas las demás formas de medidas de contingencia analizadas en el presente informe estriba en que esas medidas se aplican a países y productores específicos. La diferencia en cuanto al alcance de la protección parecería favorecer a las medidas NMF, como las salvaguardias, por cuanto otorgan protección frente a las importaciones procedentes de todas las fuentes y evitan las posibilidades de desviación del comercio. No obstante, puede darse un carácter no discriminatorio a las medidas antidumping y compensatorias si se presentan simultáneamente solicitudes contra todos los interlocutores comerciales importantes. Del mismo modo, esta flexibilidad permite a los países que imponen derechos antidumping o compensatorios tener en cuenta la capacidad de retorsión de los países afectados.

La posibilidad de discriminación en virtud de los derechos antidumping o compensatorios puede hacer que éstos se utilicen en perjuicio de los pequeños interlocutores comerciales y reducir los incentivos para que los gobiernos apliquen formas de protección basadas en el principio NMF. No obstante, de hecho, los principales destinatarios de las medidas antidumping son los grandes interlocutores comerciales como China, las Comunidades Europeas, el Japón, la República de Corea y los Estados Unidos.[234] Además, las medidas de salvaguardia pueden configurarse de forma más o menos discriminatoria, especialmente por medio de la modulación de los contingentes prevista en el párrafo 2.b del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto permite a los Miembros de la OMC que imponen medidas de salvaguardia asignar contingentes menores a los países cuyas

exportaciones al Miembro de que se trate hayan aumentado en un porcentaje desproporcionado. Sin embargo, la modulación de los contingentes está sujeta a condiciones estrictas y su aplicación está limitada a cuatro años.

Aunque la discriminación y la consiguiente reducción de las amenazas de retorsión puede redundar en interés de los países que aplican medidas contingentes, se ha indicado que podría haber una preferencia general por las medidas contingentes aplicadas a países específicos frente a una protección especial NMF. Como se indica en la sección C.1.b.v), una aplicación "general" de medidas correctivas comerciales podría afectar a muchos países cuyas exportaciones no contribuyen (demasiado) al daño sufrido por la rama de producción nacional, lo que aumenta innecesariamente el peligro de retorsión, debido al mayor número de países afectados, incluso en respuesta a la desviación del comercio.

Otro motivo es el relacionado con los efectos mundiales "dinámicos" de las medidas NMF frente a las medidas aplicadas a países específicos que se analizan en la sección C.1.a. El estudio de Crowley (2006) parte del supuesto de que un país extranjero obtiene una ventaja tecnológica y el país "receptor" establece una medida de salvaguardia (de duración limitada) para que la rama de producción nacional pueda salvar la brecha tecnológica. Según el autor, una medida aplicada únicamente contra el líder tecnológico acelera la adopción de nueva tecnología tanto en el país de que se trata como en otros países extranjeros rezagados. Una salvaguardia aplicada respecto de "varios países" generaría una ventaja adicional para la rama de producción nacional, pero desaceleraría el progreso tecnológico en otros mercados extranjeros. De ello se deduce, por tanto, que los países con un riesgo bajo de ser objeto de medidas de contingencia pueden preferir que esas medidas se apliquen a países específicos para reducir al mínimo el riesgo de afrontar los mayores costos que pueden entrañar las medidas NMF.[235]

(d) Relaciones con los interlocutores comerciales

Al adoptar medidas contingentes, es posible que los gobiernos deseen limitar los perjuicios ocasionados a los interlocutores comerciales, cuya cooperación puede resultar necesaria en relación con diversas cuestiones. Una forma de apaciguar a las naciones exportadoras (a falta de oferta de una compensación apropiada) consiste en permitir que participen en las primas de escasez (rentas) vinculadas al aumento de la protección (Bown y Crowley, 2005). En otro tiempo, el instrumento fundamental para gestionar de esa forma el comercio eran los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones. Debido a su falta de transparencia y a su carácter discriminatorio, estos acuerdos han sido excluidos posteriormente en virtud del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. No obstante, el Acuerdo Antidumping permite los compromisos voluntarios relativos a los precios. En virtud de este sistema, las empresas exportadoras aceptan aumentar sus precios hasta un nivel que elimine el margen de dumping, es decir, la diferencia entre el precio de exportación y el precio normal en el mercado interno del exportador. Esta flexibilidad para alcanzar resultados análogos a los de los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones puede ser otra razón de la atracción de las medidas antidumping.

Hauser y Roitinger (2002) plantean la cuestión de los "costos de reputación", un concepto más sutil para indicar la pérdida de credibilidad en el ámbito de la cooperación internacional, que pueden diferir en función de las diversas medidas. Las medidas antidumping y compensatorias pueden considerarse especialmente "hostiles" porque se toman unilateralmente y entrañan una acusación explícita de prácticas desleales. Sobre todo cuando se recurre a ellas ampliamente, pueden entrañar un cierto costo "político". En cambio, como se ha indicado en el párrafo anterior, la utilización de compromisos relativos a los precios en lugar de derechos antidumping puede indicar, al menos en cierto grado, un espíritu "de cooperación" y atenuar los costos políticos conexos.

(e) Factores institucionales internos

Los gobiernos cuentan con cierto margen de maniobra en la aplicación de las normas de la OMC dentro de su marco institucional interno. Los participantes en el proceso de adopción de decisiones sobre las medidas contingentes pueden diferir según se trate de sistemas presidenciales o parlamentarios y en dicho proceso pueden intervenir varios órganos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la Comisión de Comercio Internacional (CCI) examina las solicitudes de medidas de salvaguardia y adopta la decisión correspondiente, pero la decisión final acerca del otorgamiento de medidas para evitar el daño, del tipo de medidas y de su duración compete el Presidente (documento G/SG/N/1/USA/1

de la OMC). En cambio, la competencia para investigar las solicitudes de medidas antidumping o compensatorias corresponde de forma compartida a la CCI (que se ocupa del daño a la rama de producción) y el Departamento de Comercio (que se ocupa del dumping y las subvenciones). Una decisión favorable requiere la aprobación de ambos órganos, y en tal caso la imposición de medidas es automática y obligatoria (Hansen y Prusa, 1995). Las facultades discrecionales del Presidente aumentan la inseguridad de un resultado positivo en relación con las salvaguardias en comparación con los derechos antidumping o compensatorios, especialmente habida cuenta de que se declara que el Presidente tendrá en cuenta los "intereses económicos nacionales", es decir factores generales entre los que figura el bienestar de los consumidores (Baldwin, 1985).

Cabe suponer que razones análogas contribuyen a explicar también la popularidad de las medidas antidumping en otros países. Desde el punto de vista institucional, cabría esperar lo contrario. Especialmente en los países en desarrollo, la utilización de recursos que exigen las medidas antidumping podría ser motivo de especial preocupación, por ejemplo, en relación con el tratamiento y verificación de los datos de empresas extranjeras, incluso mediante investigaciones en el territorio de otros Miembros de la OMC. No obstante, en la sección D se pone de manifiesto que algunos países en desarrollo han recurrido con gran frecuencia a las medidas antidumping. Se trata de un fenómeno desconcertante habida cuenta, además, de la gran diferencia entre los derechos consolidados y los aplicados que hay en las líneas arancelarias de muchos países en desarrollo. Esto permitiría a los países aumentar los aranceles de forma compatible con las normas de la OMC sin recurrir a normas de protección comercial especial.[236] Por otra parte, como se indica en la sección C.4, este uso masivo de medidas antidumping puede explicarse por los procesos institucionales, por ejemplo por la necesidad de aprobación legislativa de las modificaciones de los aranceles aplicados, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las medidas contingentes, a cargo de los órganos del poder ejecutivo.

En general, no parece que ninguno de los aspectos antes destacados puede explicar de forma individual o concluyente la popularidad de las medidas antidumping en comparación con las demás medidas contingentes analizadas en el presente informe. No obstante, la combinación de los elementos, es decir, la inexistencia de una obligación de compensación, la posibilidad de continuar las medidas después de los exámenes por extinción, la posibilidad de discriminar entre interlocutores comerciales, la opción de dirigir el comercio mediante compromisos relativos a los precios y, posiblemente, la existencia de sistemas institucionales efectivos constituyen un indicio de la flexibilidad con la que pueden gestionarse las políticas antidumping. En conjunto, estas razones pueden inclinar en favor suyo el análisis que realizan los encargados de la formulación de políticas desde el punto de vista de la relación costo-beneficio.

6. CONCLUSIONES

Uno de los principales objetivos del presente Informe ha consistido en analizar si las normas de la OMC proporcionan a los gobiernos una flexibilidad suficiente para hacer frente a las dificultades imprevistas, de un lado, y para impedir el abuso proteccionista de las medidas de contingencia, de otro. Dicho de otro modo, ¿contribuyen las normas de la OMC a una cooperación comercial provechosa y estable? Al examinar las disciplinas fundamentales de la OMC relativas a las diversas medidas analizadas en este informe, se han puesto de manifiesto una serie de elementos que respaldan la idea de que es posible contener los costes de la flexibilidad. Ese parece ser el caso en lo que respecta a las razones principales para la firma de un acuerdo comercial, la evitación de los conflictos sobre la relación de intercambio y la posibilidad de mantener la credibilidad con respecto a los grupos interesados nacionales.

En lo que respecta a los criterios basados en la relación de intercambio, la idea básica de "compensación" vinculada a la utilización de salvaguardias y a la posibilidad de renegociar los compromisos es acorde con la idea de la preservación de la relación de intercambio inicialmente "convenida". De forma análoga, puede considerarse que los derechos antidumping y compensatorios constituyen una respuesta "compensadora" a una manipulación "desleal" de la relación de intercambio. En lo que respecta a la credibilidad, las medidas de contingencia disponibles parecen estar sujetas a disciplinas suficientes para asegurar que una excesiva flexibilidad no socave los compromisos contraídos. Por lo tanto, se preserva fundamentalmente la credibilidad. La duración limitada de las medidas de salvaguardia, las medidas antidumping y los

derechos compensatorios, así como la necesidad de aportar pruebas de la existencia de daño a la rama de producción y de qué lo ha causado son prescripciones fundamentales a este respecto. Al mismo tiempo, algunas prescripciones han planteado dificultades, en tanto que otras no han constituido un obstáculo para la aplicación de determinadas medidas. Es evidente que en la práctica seguirá seguramente abierto el debate sobre la forma de lograr un equilibrio óptimo entre la flexibilidad y la preservación de los compromisos.

Notas

1 Por supuesto, desde el punto de vista formal el factor de "activación" implica también necesariamente en todos y cada uno de los casos cierta modalidad de daño. Véase *infra*.

2 En determinadas condiciones, las medidas pueden adoptarse también en respuesta a la determinación de una amenaza de daño importante o grave, respectivamente, o, como en el caso de las medidas antidumping y compensatorias, la determinación de un retraso importante en el establecimiento de una rama de producción. Estas diferencias no se examinan en profundidad en el presente Informe.

3 El riesgo moral se produce cuando el comportamiento de una parte cambia por quedar más aislada del riesgo, como en el caso de la diversificación del riesgo que subyace al aseguramiento o de la presencia de un mecanismo de salvaguardia en la política comercial.

4 En una obra fundamental, Grossman y Helpman (1994) explican el proceso en virtud del cual los grupos de interés especial tratan de influir en las políticas comerciales. Los autores suponen que los grupos de presión formulan ofrecimientos implícitos de contribuciones políticas en función de determinados conjuntos de políticas comerciales adoptadas por el gobierno. Éste tiene en cuenta esos ofrecimientos así como el bienestar de los votantes en general. En sus consideraciones, el gobierno busca una solución de compromiso entre cierta reducción del bienestar de los últimos y las contribuciones de los grupos de interés más importantes, y formula las políticas de manera que se promuevan sus propios objetivos, incluida la reelección. Baldwin (1989) observa también que las preocupaciones sociales más amplias de los gobiernos, la conservación del *statu quo* o el deseo de promover diversos objetivos nacionales e internacionales pueden explicar el recurso a la protección comercial. Supuestamente, los gobiernos tienen también en cuenta las perspectivas de reelección. Hansen (1990), Moore (1992), Liebman (2004) y otros autores, partiendo de análisis empíricos, afirman que, al menos hasta cierto punto, las consideraciones políticas, como la ubicación de la rama de producción solicitante en el distrito electoral de una autoridad política clave, pueden explicar la probabilidad de que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos otorgue la protección contingente. Véase también la sección D.3.b.

5 Sobre la función de la retorsión en los acuerdos comerciales, véase I*nforme sobre el Comercio Mundial 2007* (OMC, 2007).

6 Cabe suponer que la inversión en investigación y desarrollo tiene beneficios externos que recaen sobre los consumidores, y que la rama de producción nacional no tiene en cuenta en sus decisiones de inversión (disfunción del mercado). En consecuencia, no invierte lo suficiente en su intento de acortar las diferencias.

7 De hecho, en virtud de la protección, las empresas nacionales se ven también alentadas a innovar rápidamente, ya que cuanto antes se consiga un descubrimiento provechoso, más tiempo se podrán disfrutar los beneficios más elevados resultantes de la protección.

8 Sykes (2006b) y Sykes (1991) resumen las razones por las que las industrias en declive muchas veces representan a los grupos de presión mejor organizados. En primer lugar, los grupos de productores prevén que los políticos pueden tener menos dificultades para justificar ante sus votantes la protección de una industria que atraviesa dificultades y podría causar problemas a los trabajadores desplazados. En segundo lugar, como se ha mencionado antes, en una industria que atraviesa dificultades, el rendimiento de los esfuerzos de presión en favor de la protección aumenta en relación con el rendimiento de la actividad productiva. Finalmente, cabe suponer que las subidas de precios en las industrias en declive como consecuencia de la protección no darán lugar a la entrada de nuevos competidores, a diferencia de lo que ocurriría en las industrias prósperas, donde las ventajas adicionales desaparecerían como consecuencia de la competencia de las nuevas empresas. Como se ha mencionado en la sección B.1, este último punto es un argumento adicional que explica por qué los gobiernos están dispuestos a incluir las salvaguardias en un acuerdo comercial. Mientras que las empresas del sector nacional en declive que compite con las importaciones pueden disfrutar las rentas resultantes de la protección, las empresas del sector de exportación al exterior en crecimiento quizá estén relativamente menos alarmadas ya que, debido a la reducción de los márgenes de beneficio, disminuye el ritmo de ingreso de nuevos competidores. Agradecemos este último punto a un observador anónimo.

9 La sección A contiene una exposición histórica general de la evolución de las normas del GATT/OMC en materia de salvaguardias.

10 La cláusula de salvaguardia especial transitoria para los textiles y prendas de vestir expiró al final de 2008, y el mecanismo de salvaguardia transitorio para productos específicos expirará a finales de 2013. Véanse los documentos WT/L/432: 9-10, y WT/ACC/CHN/49: 46-48, de la OMC; en Bown y Crowley (2007a) y Bown (2009) figura un análisis de las características específicas del mecanismo de salvaguardia transitorio para productos específicos de China.

11 De hecho, en el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se reconoce expresamente la importancia del ajuste estructural.

12 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.98. Esta cuestión no fue examinada por el Órgano de Apelación. Véase también Messerlin y Fridh (2006), donde figura un examen crítico de determinados eventos macroeconómicos como fuentes de una "evolución imprevista de las circunstancias". Stevenson (2004) contiene una relación global de las constataciones relativas a la evolución imprevista de las circunstancias en una gama de decisiones definitivas en materia de salvaguardias adoptadas entre 1995 y 2002.

13 Véanse, por ejemplo, el informe de Grupo Especial, *Argentina – Calzado*, párrafos 8.141 y 8.152, y el informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado*, párrafo 144.

14 Cabe esperar algún aumento de las importaciones cuando se asumen nuevas obligaciones en el marco de un acuerdo comercial.

15 El Órgano de Apelación afirmó en forma aun más expresa que no era suficiente examinar "sólo las tendencias de las importaciones durante los últimos cinco años -o, por lo demás, durante cualquier otro período de varios años" (informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado*, párrafo 130). Esto impide también la mera comparación entre los niveles de importación en los puntos extremos del período de investigación, como había hecho la Argentina.

16 Cabe también señalar que el Acuerdo sobre Salvaguardias nada dice sobre la duración del período de investigación y su desglose, por lo cual esa opción queda al arbitrio de las autoridades investigadoras. Véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Tubos*, párrafo 7.196.

17 Esto también significa que no hay porcentajes establecidos de la rama de producción que tengan que apoyar la solicitud como los estipulados en el Acuerdo Antidumping o el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

18 Véanse el informe del Grupo Especial, *Corea – Productos lácteos*, párrafos 7.55-7.58 y 7.68-7.69, el informe del Grupo Especial, *Argentina – Calzado*, párrafo 8.123, y el informe del Órgano de Apelación, párrafos 136 y 139.

19 Véanse el informe del Grupo Especial, *Argentina – Calzado*, párrafos 5.232-5.235, 5.261-5.262, 8.127-8.128 y 8.209-8.211, y el informe del Órgano de Apelación, párrafo 136. En *Argentina – Duraznos en conserva* también se constató que la evaluación de la utilización de la capacidad estaba viciada (informe del Grupo Especial, párrafos 7.98-7.99).

20 El Acuerdo sobre Salvaguardias tampoco contiene la advertencia que figura en los respectivos textos jurídicos relativos a las medidas antidumping y las medidas compensatorias de que "ninguno de estos factores aisladamente ni varios de ellos juntos bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva".

21 Naturalmente, esta consideración es superflua si los solicitantes discuten su proyecto de reclamación con las autoridades antes de presentar la solicitud y, mediante esos contactos, obtienen una idea clara de sus posibilidades de éxito, incluso en el marco de una "prueba difusa". En jurisdicciones con una práctica de larga data de adopción de medidas comerciales correctivas, las pautas fácticas requeridas por las autoridades para pronunciarse afirmativamente sobre el daño pueden ser bien conocidas, y es posible que los solicitantes no basen generalmente sus argumentos en hechos que se desvíen demasiado de los que las autoridades consideran paradigmáticos. Estas observaciones se deben a un árbitro anónimo.

22 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafo 69; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrafo 179.

23 Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado*, párrafos 144-145.

24 Informe del Grupo Especial, *Argentina – Calzado*, párrafo 8.164; véanse también los párrafos 8.244-8.246.

25 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafos 8.97-8.101.

26 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafos 8.92-8.96.

27 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.310 y 10.312.

28 Informe del Grupo Especial, *Argentina – Calzado*, párrafos 8.250-8.252.

29 Informe del Grupo Especial, *Argentina – Calzado*, párrafos 8.251-8.254. De manera análoga, en *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero* el Grupo Especial sostuvo que "la comparación de tendencias entre los precios de los productos importados y los nacionales constituye a menudo un buen indicador [del nexo causal] … porque los cambios de los precios tienen efectos inmediatos en la rentabilidad [y] la rentabilidad es una medida útil de la situación de la rama de producción nacional" (informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.320).

30 Informe del Grupo Especial, *Argentina – Calzado*, párrafos 8.254-8.263 y nota 557.

31 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 8.377-8.381.

32 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.429-10.430 y 10.517-10.521.

33 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Cordero*, párrafos 7.234-7.238; informe del Órgano de Apelación, párrafos 168 y 180; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafos 69-70; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párrafo 215. Esto se conoce generalmente como el primer paso en un proceso en dos pasos para el análisis de la no atribución establecido por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Gluten de trigo*.

34 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafo 69; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párrafo 217; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrafo 175. Esto se conoce generalmente como el segundo paso en el proceso en dos pasos para el análisis de la no atribución establecido por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Gluten de trigo*.

35 Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrafos 178-180; véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafos 223-228, donde se examinan cuestiones similares en el marco del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

36 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párrafo 260.

37 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafos 85-92.

38 Esto está en consonancia con el artículo 201 de la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos, de 1974 (la disposición estadounidense para la aplicación de salvaguardias), que estipula que las importaciones tienen que constituir una "causa sustancial de daño grave", lo que significa una causa que sea importante y no menos importante que cualquier otra causa (Hansen y Prusa, 1995). Como indican Irwin (2003) y Ledet (2003), a este respecto esa disposición va más allá de lo requerido en el Acuerdo de la OMC sobre Salvaguardias.

39 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafos 67-69; informe del Grupo Especial, párrafos 8.139 y 8.152.

40 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrafos 184-188.

41 Por ejemplo, en *Estados Unidos – Tubos*, el hecho de que no se demostrara en qué modo los efectos perjudiciales de otros factores, como la disminución de la importancia de la rama de producción de petróleo y gas como principal comprador de tubos, se habían separado de los causados por el aumento de las importaciones era incompatible con las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párrafo 220. En *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero* se adujo que el daño a la rama de producción nacional estaba causado, entre otras cosas, por un aumento del costo de los productos vendidos. El argumento en contra de la ITC de que la competencia de las importaciones había contenido la subida de los precios e impedido a las empresas nacionales que recuperaran esos costos (y que, en consecuencia, constituía la causa de daño más importante) no era realmente una explicación razonada y adecuada, según el Grupo Especial. Al mismo tiempo, éste reconoció que un análisis adecuado de la relación entre los costos de los productos vendidos y los márgenes de explotación de los productores nacionales probablemente habría respaldado los argumentos de la ITC. Como mínimo, la falta general de coincidencia entre los cambios en los costos de los productos vendidos y los márgenes de explotación durante el período de investigación (con la excepción de un intervalo breve en 1999-2000) debería haberse explicado si realmente esos costos habían tenido un papel significativo en el estado de la rama de producción nacional. Véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 7.1269-7.1277 y 10.439-10.440.

42 Dicho en términos más sencillos, con un precio dado, las importaciones satisfacen el exceso de demanda, es decir, la diferencia entre la oferta nacional y la demanda nacional.

43 Miranda (2009), al tiempo que reconoce los principios de la teoría económica sobre la endogeneidad de las importaciones y algunos factores nacionales, mantiene que se puede considerar que hay una relación causal entre el aumento de las importaciones y los factores de daño si se cumple la norma de la "doble causalidad", es decir, si "acontecimientos imprevistos" dan lugar a un "aumento repentino de las importaciones", que a su vez provoca "daño grave".

44 De hecho, la falta de coincidencia entre determinados factores e indicadores de daño, como los costos de las mercancías vendidas y los márgenes de explotación, tal como se observa en la mayoría del período de investigación en la diferencia *Estados Unidos-Salvaguardias sobre el acero*, podría indicar sólo que ocurren simultáneamente otros factores que explican parte del daño. Grossman y Mavroidis, *US-Steel Safeguards*, en Horn y Mavroidis (2007), comp., *WTO Case Law-Legal and Economic Analysis*, páginas 68-69.

45 Véase también el debate entre Sykes (2004; 2006a) y Lee (2006a; 2006b).

46 Un tercer tipo de instrumento económico que se ha utilizado en las investigaciones sobre recursos comerciales es el de los modelos de simulación que reflejan la situación de la rama de producción nacional y pueden aislar los efectos de una conmoción exógena, manteniendo constantes las demás circunstancias. La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ha aplicado ocasionalmente estas técnicas. Por ejemplo, en la diferencia *Estados Unidos-Salvaguardias sobre el acero*, los Estados Unidos presentaron los resultados de un modelo económico (semejante al descrito en Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales 2002) con el fin de ilustrar el efecto de las medidas de salvaguardia en cuestión en la oferta y en la demanda y demostrar que estos aranceles no se aplicaban más allá de lo necesario (informe del grupo especial en el asunto *Estados Unidos-Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 7.1566, nota de pie de página 3.619). Las partes demandantes observaban, entre otras cosas, que dicho modelo debería haberse utilizado también en el análisis de la relación de causalidad y no atribución (informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos-Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 7.1649 y siguientes). No obstante, si bien los modelos de simulación pueden ilustrar la situación de la rama de producción nacional en respuesta a una conmoción exógena o un cambio de política, son menos válidos para desglosar la contribución relativa de varios factores simultáneos al daño.

47 Pueden encontrarse más estudios innovadores sobre la importancia de los motivos políticos en la elección de los instrumentos de política comercial en Cassing y Hillman (1985) y en Falvey y Lloyd (1991).

48 Choi (1996) elabora un mecanismo semejante para las industrias en declive basado en el argumento del apoyo político propuesto por Magee (1989).

49 Como se ha indicado antes, esos factores podrían ser descensos en la productividad de la rama de producción nacional debidos a la falta de mejora tecnológica, en cuyo caso, para reparar plenamente el estado de daño grave de la rama de producción, podría ser necesario abordar esos factores con instrumentos distintos de los aranceles. Esta observación parece estar también en consonancia con la obligación del Miembro que aplica la medida de salvaguardia de aportar a intervalos regulares pruebas de que la rama de producción está realmente en proceso de reajuste, y de liberalizar progresivamente la medida de salvaguardia durante el período de aplicación (Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafos 2 y 4 del artículo 7). Sin embargo, el Grupo Especial en *Corea – Productos lácteos* destacó que no era obligatorio establecer un plan específico de reajuste antes de que se pudiera adoptar una medida. Véase el informe del Grupo Especial en *Corea – Productos lácteos*, párrafo 7.108.

50 Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial, *Argentina – Calzado (CE)*, párrafo 8.289.

51 Por lo que respecta al modelo económico de los Estados Unidos, véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 7.1563-7.1576; por lo que respecta al principio de economía procesal, véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.700-10.715, especialmente el párrafo 10.706.

52 Naturalmente, los contingentes asignados sobre la base de participaciones históricas en el mercado son inherentemente discriminatorios contra quienes entran por primera vez en el mercado.

53 La modulación contingentaria está explícitamente excluida en el caso de simple amenaza de daño grave. Esta es la única disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que establece una diferencia en los efectos jurídicos entre daño grave y amenaza de daño grave. Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párrafo 173.

54 En Bown y McCulloch (2003) figuran un examen general y una evaluación empírica de los posibles efectos discriminatorios de las salvaguardias.

55 Queda por determinar si países en desarrollo originalmente excluidos de la aplicación de una medida de salvaguardia (por tener una participación en el mercado inferior al 3 por ciento) y cuyos volúmenes de importación aumentan después debido a la diversificación del comercio pueden quedar sujetos a esas medidas posteriormente.

56 Véase, por ejemplo, Pauwelyn (2004).

57 Véase, por ejemplo, informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado*, párrafos 107-114; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafos 95-96; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párrafos 181 y 187; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 439-444.

58 De conformidad con el párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, deberán presentarse al Consejo del Comercio de Mercancías sendas notificaciones en el marco de los párrafos 1 y 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

59 El hecho de que las restricciones voluntarias de las exportaciones implican una compensación a través de las rentas creadas para el país exportador, manteniendo así una amplia "reciprocidad", y de que se negocien en lugar de imponerse unilateralmente, puede hacerlas más atractivas desde una perspectiva económica. Sin embargo, se consideró que dichas restricciones, al negociarse fuera del marco multilateral, eran poco transparentes y muy discriminatorias, por lo que en última instancia fueron expresamente prohibidas por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Otros han añadido que las restricciones voluntarias de las exportaciones no eran estrictamente "voluntarias", y existían como consecuencia de presiones ejercidas por fuentes externas, que llevaban a los exportadores a "aceptar" el menor entre dos males (Low, 1993).

60 La prórroga no es admisible si se aplican contingentes modulados (párrafo 2 b) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias).

61 Bagwell y Staiger (2005) han aducido que ese tipo de "limitación dinámica del uso" es un instrumento importante, como la necesidad de ofrecer compensación o la amenaza de adoptar medidas de retorsión, para impedir el abuso de un mecanismo de salvaguardia en un acuerdo comercial.

62 Viner enumera 10 motivos del dumping, a saber: i) eliminar un excedente fortuito; ii) efecto no intencionado; iii) mantener las relaciones con un mercado cuyos precios son, por lo demás, inaceptables; iv) establecer relaciones comerciales y una buena reputación entre los compradores en un nuevo mercado; v) eliminar la competencia en el

mercado en que se practica el dumping; vi) prevenir el desarrollo de la competencia en el mercado en que se practica el dumping; vii) adoptar una medida de retorsión contra el dumping en dirección contraria; viii) mantener la plena producción de las instalaciones existentes sin reducir los precios internos; ix) mantener las economías de la producción en gran escala sin recortar los precios internos; y x) motivos puramente mercantilistas. De acuerdo con el análisis de Viner, los motivos i) y ii) provocan casos esporádicos de dumping, los motivos iii) a vii) generan medidas intermitentes de dumping y los motivos viii) a x) dan lugar a dumping ininterrumpido.

63 En mercados imperfectamente competitivos, se dice que las empresas practican la competencia de Cournot cuando compiten en función de su nivel de producción (Cournot, 1838). Las empresas eligen el nivel de producción que maximiza los beneficios independientemente una de otra, es decir, dando por sentado el nivel de producción de sus rivales.

64 Esto equivale a la situación en que una empresa de exportación tiene que absorber el costo del transporte.

65 Véase el análisis de Avinash Dixit del modelo de Brander-Krugman en http://web.mit.edu/krugman/ www/dixit.html.

66 La Ley de 1916 prohíbe el dumping si "se realiza con la intención de destruir o perjudicar una rama de producción o impedir su establecimiento en los Estados Unidos, o de restringir o monopolizar parte del comercio de dichos artículos en los Estados Unidos".

67 Shin utilizó el enfoque de la doble prueba (Joskow-Klevorik) habitual en los procedimientos antimonopolio para determinar si las notificaciones antidumping de los Estados Unidos superarían la primera prueba (es decir, las condiciones previas estructurales para la depredación) y comprobó que sólo se satisfacía en 39 de los 169 casos.

68 En los dos estudios de Hartigan se supone la competencia de Bertrand (Bertrand, 1883). En mercados imperfectamente competitivos, se dice que las empresas practican la competencia de Bertrand cuando compiten decidiendo los precios de venta de su producción.

69 Conviene señalar que Viner incluyó también motivos cíclicos del dumping entre sus explicaciones.

70 El costo de oportunidad es el costo asociado al empleo de recursos en la segunda opción.

71 El bienestar del país importador aumenta en el segundo período aun cuando se imponga un derecho antidumping a las importaciones. Ello se debe a que, en condiciones de competencia imperfecta y suponiendo que la empresa nacional y la extranjera compitan sobre la base de la cantidad, un arancel mejora el bienestar nacional (véase Brander y Spenser, 1984 y Eaton y Grossman, 1986).

72 Fischer se planteaba un interrogante más general que Reitzes. Se pregunta cómo se ve afectada la interacción estratégica entre las empresas cuando se aplica una política proteccionista con una probabilidad endógena. Le interesan políticas como las medidas antidumping, los derechos compensatorios, los contingentes de importación, las limitaciones voluntarias de las exportaciones, etc., que en gran parte se desencadenan como consecuencia de medidas de la empresa exportadora pero que se ven también afectadas por la forma en que se comportan las empresas en el país importador.

73 Una rama de producción de las fases anteriores del proceso de producción es la que produce insumos para otras ramas de actividad que se encuentran más próximas al mercado de productos. Una rama de producción de las fases ulteriores del proceso productivo es la que produce mercancías en una fase más avanzada del proceso, secuencia o línea de producción.

74 En *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero* se produjo un resultado contrario: se limitó el ingreso de desbastes planos importados (Durling y Prusa, 2003). Ello no perjudicó a las miniacerías, ya que su tecnología no utiliza los desbastes planos tradicionales, pero sí a los altos hornos tradicionales, que importan ese tipo de material. En consecuencia, algunas importantes empresas siderúrgicas de los Estados Unidos testificaron contra la medida de salvaguardia.

75 Este resultado se deduce de una situación en que los responsables de la formulación de políticas maximizan la suma del excedente de los consumidores, el excedente de los productores y el ingreso arancelario. Los autores observan también que, si los productos están suficientemente diferenciados, la política antidumping puede tener efectos favorables para la competencia, ya que fragmenta los cárteles existentes. No obstante, este resultado sólo es posible cuando se supone que las autoridades maximizan únicamente la suma del excedente de los productores nacionales y los ingresos arancelarios, y no tienen en cuenta el bienestar de los consumidores.

76 Párrafo 6 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping.

77 Véase el documento G/ADP/6 de la OMC.

78 Párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping.

79 Párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping.

80 Párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping.

81 Párrafo 5 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping. Sin embargo, se puede hacer la comparación con el precio en el país de origen cuando, por ejemplo, los productos transiten simplemente por el país de exportación, o cuando esos productos no se produzcan en el país de exportación, o no haya un precio comparable para ellos en el país de exportación.

82 Párrafo 4.2 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping.

83 Párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping.

84 Véase el informe del Grupo Especial, *CE – Ropa de cama*, párrafo 6.72.

85 Véase el informe del Grupo Especial, *México – Tuberías de acero*, párrafo 7.322.

86 Párrafo 4 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping.

87 Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafo 190.

88 Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafo 204.

89 Nota 9 del Acuerdo Antidumping.

90 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafo 192.

91 Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia – Vigas doble T*, párrafo 107.

92 Informe del Órgano de Apelación, *México – Medidas antidumping sobre el arroz*, párrafo 204.

93 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafo 193.

94 En *CE – Ropa de cama (párrafo 5 del artículo 21)* el Órgano de Apelación sostuvo que las importaciones procedentes de fuentes que no se haya constatado que han sido objeto de dumping no deben incluirse en el examen del volumen y los efectos (véase el párrafo 115).

95 Informe del Órgano de Apelación, *CE – Accesorios de tubería*, nota 114.

96 Informe del Grupo Especial, *Egipto – Barras de refuerzo de acero*, párrafo 7.73.

97 Informe del Grupo Especial, *Tailandia – Vigas doble T*, párrafo 7.168.

98 Informe del Grupo Especial, *Guatemala – Cemento II*, párrafo 8.266.

99 Informe del Grupo Especial, *CE – Accesorios de tubería*, párrafo 7.277.

100 Se dice que el margen de dumping es *de minimis* si es inferior al 2 por ciento del precio de exportación (párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping).

101 Se considera que el volumen de las importaciones objeto de dumping es insignificante si se constata que las procedentes de un país en particular 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 representen en conjunto más del 7 por ciento de las importaciones del producto similar en el Miembro importador.

102 Informe del Grupo Especial, *CE – Accesorios de tubería*, párrafo 7.241. El Grupo Especial añadió que la "acumulación debe ser adecuada o apropiada en las circunstancias concretas de un caso dado a la luz de las condiciones de competencia específicas que prevalecen en el mercado".

103 Véase el informe del Grupo Especial, *CE – Accesorios de tubería*, párrafo 7.243, en el que se sigue el criterio del Órgano de Apelación en *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafos 192-193.

104 Informe del Órgano de Apelación, *Tailandia – Vigas doble T*, párrafo 125. Concretamente, el Órgano de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial de que todos los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 tienen que evaluarse, y de que la determinación de existencia de daño formulada por la autoridad investigadora tailandesa era incompatible con el párrafo 4 del artículo 3 porque, entre otras cosas, no se habían considerado tres factores enumerados. Véase también el informe del Grupo Especial, *CE – Ropa de cama*, párrafo 6.159; informe del Grupo Especial, *México – Jarabe de maíz*, párrafo 7.128; informe del Grupo Especial, *Guatemala – Cemento II*, párrafo 8.283.

105 Párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping. Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafos 194-195.

106 Informe del Grupo Especial, *CE – Accesorios de tubería*, párrafo 7.314; informe del Grupo Especial, *Tailandia – Vigas doble T*, párrafo 7.236; informe del Grupo Especial, *Corea – Determinado papel*, párrafo 7.272, e informe del Grupo Especial, *Egipto – Barras de refuerzo de acero*, párrafo 7.44.

107 Informe del Grupo Especial, *Tailandia – Vigas doble T*, párrafos 7.248-7.251, 7.255-7.256.

108 Informe del Grupo Especial, *Egipto – Barras de refuerzo de acero*, párrafos 7.42-7.45.

109 Informe del Grupo Especial, *CE – Accesorios de tubería*, párrafo 7.316.

110 Informe del Grupo Especial, *CE – Accesorios de tubería*, párrafos 7.310-7.311. En este asunto, el Brasil había impugnado la determinación de daño formulada por las CE, que se habían abstenido de examinar independientemente el factor "crecimiento". Las CE adujeron que si bien su evaluación del "crecimiento" no se había registrado por separado, su consideración de ese factor estaba implícita en el análisis de otros factores, entre ellos las ventas, la producción, los beneficios, la participación en el mercado, la productividad y la utilización de la capacidad. El Grupo Especial observó que el expediente de la investigación de las CE demostraba que durante la evaluación de otros factores enumerados las CE habían abordado "los resultados y la disminución o expansión relativas de la rama de producción nacional", lo que indicaba que el factor "crecimiento" implícitamente se había examinado. A juicio del Grupo Especial, ese examen implícito es suficiente para satisfacer la prescripción del párrafo 4 del artículo 3, y no es necesario registrar por separado la evaluación de cada factor enumerado en el párrafo 4 del artículo 3 en todas las investigaciones antidumping.

111 Informe del Órgano de Apelación, *CE – Accesorios de tubería*, párrafos 157, 159, 166. El Órgano de Apelación también observó que "dependerá de las circunstancias particulares de cada caso que un grupo especial que realice una evaluación de una medida antidumping sea capaz de hallar en el expediente pruebas suficientes y dignas de crédito para convencerse de que se ha evaluado un factor, aunque no se haya registrado por separado la evaluación de ese factor". El Órgano de Apelación indicó que la conclusión del Grupo Especial sobre el factor "crecimiento" era razonable en las circunstancias particulares de aquel asunto (párrafo 161).

112 Informe del Grupo Especial, *CE – Accesorios de tubería*, párrafo 7.329.

113 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Madera blanda VI*, párrafos 7.67-7.68.

114 Informe del Grupo Especial, *México – Jarabe de maíz*, párrafos 7.126, 7.131-7.132.

115 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Madera blanda VI*, párrafo 7.105.

116 En *Estados Unidos – Acero laminado en caliente* el Órgano de Apelación mantuvo que el texto relativo a la no atribución se aplica únicamente a los casos en que las importaciones objeto de dumping y otros factores de que se tenga conocimiento están causando daños a la rama de producción nacional al mismo tiempo (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafo 223).

117 Informe del Grupo Especial, *Tailandia – Vigas doble T*, párrafos 7.231, 7.274-7.275. Véase también el informe del Grupo Especial, *Egipto – Barras de refuerzo de acero*, párrafo 7.115.

118 Informe del Grupo Especial, *Tailandia – Vigas doble T*, párrafo 7.273. Véase también el informe del Grupo Especial, *CE – Accesorios de tubería*, párrafo 7.359.

119 Informe del Órgano de Apelación, *CE – Accesorios de tubería*, párrafo 178.

120 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafo 230.

121 Véase también el análisis de las salvaguardias que figura en la sección anterior.

122 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafos 223, 226, 228. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *CE – Accesorios de tubería*, párrafo 188.

123 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado en caliente*, párrafo 224; informe del Órgano de Apelación, *CE – Accesorios de tubería*, párrafo 189.

124 Informe del Órgano de Apelación, *CE – Accesorios de tubería*, párrafos 191-192.

125 Párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo Antidumping.

126 Artículos 9 y 10 del Acuerdo Antidumping.

127 Párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo Antidumping.

128 Esto es hasta cierto punto una simplificación, en el sentido de que la retroactividad de las medidas definitivas está limitada. Véase el artículo 10 del Acuerdo Antidumping.

129 El período de cinco años empieza a contar ya sea i) desde la fecha de la imposición original; o ii) desde la fecha del último examen administrativo/por cambio de las circunstancias realizado de conformidad con el párrafo 2 del artículo 11, si el examen ha abarcado tanto el dumping como el daño, o iii) desde la fecha del examen por extinción más reciente.

130 Dado que durante el proceso de examen los derechos antidumping siguen en vigor, y habida cuenta de que un examen normalmente debe completarse en un plazo de 12 meses, véanse la última frase del párrafo 3 del artículo 11 y el párrafo 4 del artículo 11 del Acuerdo Antidumping.

131 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafos 7.271, 7.279.

132 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafos 111, 114. En *Estados Unidos – Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, el Órgano de Apelación adoptó un criterio similar, añadiendo que la obligación de basarse en pruebas positivas no se incumple necesariamente cuando se extraen inferencias de proyecciones en el futuro, habida cuenta del carácter prospectivo de los exámenes por extinción (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafos 179, 180 y 341).

133 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 7.166.

134 Son pertinentes los asuntos *Estados Unidos – Acero resistente a la corrosión*, *Estados Unidos – Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, y *Estados Unidos – Exámenes por extinción de las medidas antidumping impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos*. Se recurrió en esos asuntos al *Sunset Policy Bulletin* (SPB), un documento utilizado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos al hacer sus determinaciones en exámenes por extinción. Los grupos especiales a cargo de esos casos concluyeron que el SPB es incompatible con el párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo Antidumping porque establece una presunción irrefutable de que la terminación del derecho antidumping probablemente llevaría a la continuación o la repetición del dumping, y en consecuencia es incompatible con la obligación de determinar la probabilidad de continuación o repetición del dumping sobre una base fáctica suficiente, teniendo en cuenta las circunstancias del caso de que se trate. El Órgano de Apelación revocó esas constataciones, resolviendo que en cada uno de esos asuntos el Grupo Especial se abstuvo de hacer una evaluación objetiva de la cuestión, incluida una evaluación objetiva de los elementos de hecho, como requiere el párrafo 11 del ESD. En lo fundamental, el Órgano de Apelación constató que los grupos especiales no habían abordado debidamente las pruebas para llegar a su conclusión de que el SPB establece una presunción irrefutable por lo que respecta a la probabilidad de continuación o repetición del dumping.

135 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafos 7.26, 7.27, 7.67, 7.68, 7.70.

136 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 7.166.

137 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafos 127-128.

138 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafos 7.273, 7.274.

139 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafos 278, 281, 284.

140 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Exámenes por extinción de las medidas antidumping impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 123.

141 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Exámenes por extinción de las medidas antidumping impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 123.

142 Como demuestran las reacciones de los gobiernos frente a la actual crisis económica, las subvenciones pueden utilizarse en principio como respuesta a las conmociones adversas. No obstante, en el presente Informe se insiste en el uso de los aranceles como medio de protección contingente, y las subvenciones se examinarán únicamente en relación con los derechos compensatorios.

143 Puede encontrarse un análisis económico más amplio de la subvenciones en OMC (2006).

144 Un mercado perfecto es un mercado en que todos los agentes se comportan en forma racional y disponen de información completa, donde no hay costos de transacción, donde el número de participantes es suficientemente elevado como para que ninguno de ellos pueda influir en el precio y donde están excluidos los efectos externos.

145 Véase la presentación gráfica en Baylis (2007).

146 Las ramas de producción caracterizadas por el aumento del rendimiento en función de la escala normalmente se caracterizan también por la competencia imperfecta, como se examina más adelante.

147 En OMC (2006) se hace un análisis en profundidad de algunos de los objetivos declarados por los gobiernos para la utilización de subvenciones.

148 Sykes (1989) examina con detalle el caso en que intervienen numerosos países.

149 Sykes (1989) mantiene que la legislación antimonopolio de los Estados Unidos no puede emplearse para hacer frente a la depredación financiada por gobiernos extranjeros.

150 La respuesta óptima es una subvención positiva si la demanda es no lineal, y la ausencia de subvención en el caso lineal.

151 Hartigan (1996a) utiliza la palabra "histéresis", es decir, la persistencia de los efectos después de que se haya eliminado la causa. Sobre este punto concreto, véanse los argumentos de los Estados Unidos en *Estados Unidos – Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE* (WT/DS212).

152 En términos más precisos, se supone que el trabajador marginal percibe una prima sobre los rendimientos disponibles en la segunda mejor opción salarial y supera el salario de equilibrio de mercado. Según este supuesto, la medida del excedente de los productores utilizado en la primera parte de esta subsección es incorrecta.

153 Si la fuente de distorsión son los salarios de eficiencia, su corrección eliminaría el sistema de incentivos que se basa en esos salarios.

154 Sykes (1989) examinó la protección contingente de los Estados Unidos. Se declaraba partidario de utilizar la "cláusula de escape", que en su opinión presentaba varias ventajas con respecto a la legislación sobre el derecho compensatorio: se aplicaba a todas las importaciones; imponía restricciones sólo temporales; utilizaba una situación de grave desempleo como prueba de daño grave; adaptaba la magnitud de la protección a las circunstancias existentes, etc.

155 En ese mismo sentido, Bagwell y Staiger (2002) han demostrado que los gobiernos exportadores pueden decidir establecer reglamentos internacionales sobre el uso de las subvenciones con el fin de evitar guerras de subvenciones destructivas.

156 Baylis (2007) considera que los derechos compensatorios podrían entenderse como una forma de ley sobre litigación, en que las sanciones tratan de inducir a las partes a actuar con precaución en sus medidas y a reducir la probabilidad de daño, pero el mecanismo de litigación está expuesto a abusos cometidos por quienes presentan las reclamaciones.

157 Como se ha indicado antes, los estudios estratégicos sobre el comercio han explorado una serie de juegos en que los derechos compensatorios pueden evitar el uso de subvenciones. Puede haber también argumentos sistémicos que expliquen el uso de los derechos compensatorios como parte de un mecanismo para aplicar las disciplinas relativas a las subvenciones o como medio de conseguir recortes arancelarios mayores en las negociaciones (véase la subsección B.1).

158 En un estudio de 1994 de la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos se examinan las razones por las que los Estados Unidos recurren con más frecuencia a la imposición de derechos compensatorios (Oficina Presupuestaria del Congreso, 1994).

159 En la Ronda de Tokio se negoció un código sobre subvenciones en el que puede encontrarse la mayoría de las restricciones sustantivas y de procedimiento al uso de derechos compensatorios que posteriormente se incluyeron en el Acuerdo SMC. Sin embargo, el Código sólo fue aceptado por un número limitado de signatarios del GATT. Véase Sykes (2003a)

160 En *Brasil – Coco desecado* el Órgano de Apelación afirmó que sólo pueden imponerse derechos compensatorios de conformidad con el artículo VI del GATT y el Acuerdo SMC. [Informe del Órgano de Apelación, *Brasil – Coco desecado*, párrafo 15].

161 Las disciplinas de la OMC sobre subvenciones figuran en el párrafo 8 del artículo III y los artículos VI y XVI del GATT, el Acuerdo SMC y el Acuerdo sobre la Agricultura.

162 Las disciplinas básicas del AGCS, en particular las obligaciones NMF y de trato nacional en él establecidas, no regulan el uso de las subvenciones a la exportación. Por consiguiente, parecería natural incluir esas subvenciones entre las disciplinas adicionales a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo XV.

163 Artículo 4 del Acuerdo SMC por lo que respecta a las subvenciones prohibidas, y artículo 7 por lo que respecta a otras subvenciones.

164 Nota 35 al artículo 10 del Acuerdo SMC.

165 Artículo 11 del Acuerdo SMC.

166 Párrafo 9 del artículo 11 del Acuerdo SMC.

167 Para los países en desarrollo el umbral *de minimis* es del 2 por ciento (párrafo 10 del artículo 27 del Acuerdo SMC).

168 Véase, en particular, el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos – Limitaciones de las exportaciones*. Véanse también los debates en la OMC (2006).

169 En Grossman y Mavroidis (2003a) se examina la determinación de un "beneficio" en el caso de las subvenciones no recurrentes.

170 Véase OMC (2006, 197).

171 Informe del Órgano de Apelación, *Canadá – Aeronaves*, párrafo 154.

172 Informe del Órgano de Apelación, *Canadá – Aeronaves*, párrafo 157.

173 Véanse OMC (2006, 197) y el examen de este asunto en Grossman y Mavroidis (2003a) y Horn y Mavroidis (2005).

174 Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE*, párrafo 127.

175 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Determinados productos*, párrafo 122.

176 Así podría ocurrir, según el Órgano de Apelación, si por ejemplo un gobierno interviniera en el mercado para inducir resultados que a su juicio son social o políticamente deseables. Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE*, párrafos 122-123.

177 Obsérvese que esa norma no tiene fundamento en el texto del Acuerdo SMC ni en la jurisprudencia.

178 Con arreglo al párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo SMC se considera que las subvenciones prohibidas (véase el artículo 3 del Acuerdo SMC) son específicas.

179 Párrafo 2 del artículo 11 del Acuerdo SMC.

180 La cuantía del beneficio en el caso de un préstamo (o una garantía de préstamo) concedido por un gobierno será la diferencia entre la cantidad que la empresa que recibe el préstamo (o la garantía de préstamo) paga por dicho préstamo (o la garantía del préstamo por el gobierno) y la que pagaría por un préstamo comercial comparable que pudiera obtener efectivamente en el mercado (o un precio comercial comparable de no existir la garantía del gobierno).

181 *Ibíd*, párrafos 7.212-7.215.

182 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Madera blanda IV*, párrafos 100-103.

183 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Madera blanda IV*, párrafo 109. El Órgano de Apelación revocó la constatación del Grupo Especial sobre el apartado d) del artículo 14, pero declinó completar el examen de si el método utilizado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos era compatible con el apartado d) del artículo 14 porque los hechos pertinentes eran objeto de controversia (párrafo 128).

184 Párrafos 2, 4 y 6 del artículo 15 del Acuerdo SMC.

185 Nota 46 y artículo 16 del Acuerdo SMC.

186 Esa coherencia en la interpretación está en consonancia con la Declaración Ministerial relativa a la solución de diferencias de conformidad con el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 o la Parte V del Acuerdo SMC, en que se reconoce la necesidad de una resolución coherente de las diferencias derivadas de la imposición de medidas antidumping y derechos compensatorios.

187 En *CE – Medidas compensatorias sobre las micro-plaquetas para DRAM*, el Grupo Especial se remitió a la jurisprudencia sobre el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y concluyó que el párrafo 5 del artículo 15 contiene una obligación similar de separar y distinguir el daño causado por factores distintos de las importaciones subvencionadas (párrafo 7.404).

188 Véase también Horn y Mavroidis (2007b).

189 Párrafos 1 y 2 del artículo 21 del Acuerdo SMC.

190 En Grossman y Mavroidis (2007a) y Meagher (2003) figura un examen detallado.

191 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero al carbono*, párrafo 118.

192 Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero al carbono*, párrafos 87-89.

193 Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Acero al carbono*, párrafos 8.92-8.95 y 8.117-8.119.

194 Véase *supra* el examen de la existencia de beneficios.

195 En Grossman y Mavroidis (2007b) figura un examen de la resolución del Órgano de Apelación sobre esta cuestión. En un esfuerzo por aplicar las resoluciones y recomendaciones del Órgano de Solución de Diferencias tras esas diferencias, el Departamento de Comercio introdujo un nuevo método para determinar si una subvención otorgada anteriormente seguía beneficiando a una empresa privada. En *Estados Unidos – Medidas compensatorias sobre determinados productos de las CE (párrafo 5 del artículo 21)*, el Grupo Especial reconoció la compatibilidad de la aplicación por el Departamento de Comercio de ese nuevo método para revisar la evaluación

de si seguía existiendo un beneficio tras la privatización de una empresa francesa. Concretamente, el Grupo Especial constató que el beneficio no recurrente se había transferido tras la privatización, ya que se constató que uno de los segmentos de venta analizados no había tenido lugar al valor justo de mercado incluso cuando se determinó que el análisis de las condiciones de plena competencia carecía de una explicación adecuada y razonada. El Grupo Especial razonó que la conclusión sobre las condiciones de plena competencia no es determinante por lo que respecta a la continuidad del beneficio, y que la prueba de la plena competencia en un análisis de las condiciones de privatización es "un examen auxiliar que proporciona el contexto para la adopción de una decisión sobre el valor justo de mercado e informa por lo demás esa decisión" (informe del Grupo Especial, párrafos 7.157-7.158, 7.172).

196 Éste es el segundo argumento porque se aplica en una situación en que no puede lograrse la opción óptima debido a las imperfecciones del mercado preexistentes. En este caso, para que la segunda opción contribuya a mejorar el bienestar tendrán que darse determinadas circunstancias.

197 Como se indica en la Sección B, los economistas llaman consolidaciones "débiles" a ese tipo de compromisos.

198 Párrafo 1 del artículo XXVIII y Nota 1 al párrafo 1 del artículo XXVIII.

199 Párrafos 4 y 5 del artículo XXVIII.

200 Párrafo 1 a) del artículo XXI del AGCS.

201 Párrafo 2 a) del artículo XXI, en el que se hace referencia a cualquier Miembro cuyas ventajas puedan resultar afectadas por la modificación o retirada del compromiso.

202 El Entendimiento de la Ronda Uruguay relativo a la interpretación del artículo XXVIII del GATT de 1994 contiene otras aclaraciones.

203 Hay dos criterios distintos para determinar la condición de Miembro con interés como abastecedor principal. La tradicional es un criterio de "importación" en virtud del cual se reconoce esa condición al Miembro con la mayor participación en las importaciones en el mercado del Miembro que trata de modificar o retirar su concesión a lo largo de un plazo razonable anterior a la renegociación. En el Entendimiento de la Ronda Uruguay relativo al artículo XXVIII del GATT se introdujo un criterio de "exportación" con objeto de representar mejor los intereses de los pequeños exportadores. Con arreglo a ese criterio, un Miembro accede a la condición de abastecedor principal si la concesión de que se trate afecta a intercambios que representen una parte importante de las exportaciones totales del Miembro afectado. Véanse las Notas 4 y 5 al párrafo 1 del artículo XXVIII del GATT. El Entendimiento relativo al artículo XXVIII contiene más detalles.

204 Son también las partes contratantes quienes determinan lo que es un interés sustancial. Debe interpretarse que la expresión "interés sustancial" se refiere exclusivamente a los Miembros que absorban una parte apreciable del mercado del Miembro que se proponga modificar o retirar la concesión. En la práctica se ha reconocido ese interés para los Miembros que representen un 10 por ciento o más de la participación en el mercado de importación. Véase la Nota 7 al párrafo 1 del artículo XXVIII del GATT. El Entendimiento relativo al artículo XXVIII contiene otros detalles.

205 Párrafo 3 b) del artículo XXVIII del GATT.

206 Párrafos 3 y 4 del artículo XXI del AGCS.

207 Véanse el párrafo 8 del artículo XXXVI del GATT y la Nota pertinente.

208 Sobre las razones para la flexibilidad en los acuerdos comerciales véase la Sección B.

209 En el documento MTN.GNG/MA/W/13 del GATT, el Presidente del Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados presentó directrices sobre el crédito por las consolidaciones arancelarias.

210 Stahl y Turunen-Red (1995) ponen de manifiesto que el futuro incierto puede crear un incentivo para los acuerdos comerciales: dado que los beneficios de todas las partes interesadas están sujetos a cambios políticos, los acuerdos comerciales que limitan las variaciones de las políticas pueden representar beneficios a largo plazo.

211 El caso del trigo es bastante específico, ya que la variabilidad de los equivalentes *ad valorem* y de las tasas no *ad valorem* normalmente es mucho mayor, dada la variabilidad de los precios utilizados en su cálculo, que la de los tipos arancelarios *ad valorem*.

212 En lo que respecta a las líneas arancelarias no consolidadas, los autores aplican el actual excedente medio de las consolidaciones para calcular los nuevos aranceles.

213 Téngase en cuenta que los autores consideran también hipótesis menos extremas, que revisten menor interés desde el punto de vista del presente Informe.

214 Se pueden encontrar perfiles arancelarios detallados de los países en OMC et al. (2008).

215 En el artículo VIII se estipula que esos impuestos deben limitarse al coste aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o a la exportación.

216 El papel de la flexibilidad en un acuerdo comercial se analiza en la sección B.1.

217 Entre principios de 2003 y mediados de 2008 los precios de los productos alimenticios objeto de comercio internacional aumentaron un 138 por ciento (Banco Mundial, 2009). Esta tendencia se invirtió posteriormente debido a la brusca desaceleración de la economía mundial a raíz de la crisis financiera.

218 En el Apéndice B.1 se exponen las justificaciones económicas del carácter incompleto del tratado.

219 Otros objetivos son los siguientes: mejorar la relación de intercambio, aplicar el control de calidad a las exportaciones, favorecer la diversificación de las exportaciones, responder a la progresividad arancelaria, proteger el medio ambiente, etc. Puede verse un examen de las consideraciones económicas y las pruebas empíricas del uso de los impuestos a la exportación en Piermartini (2004).

220 Por ejemplo, según pruebas empíricas sobre los efectos de la introducción de impuestos a la exportación de aceite de palma por el Gobierno de Indonesia en 1994, los que perciben la mayoría de los beneficios del impuesto son los intermediarios comerciales, más que los consumidores finales. Una de las explicaciones propuestas es la estructura del mercado del aceite de palma en Indonesia, donde los cinco mayores refinadores representan más del 60 por ciento del total y controlan la principa,l marca comercial del aceite de mesa (Marks *et al.*, 1998 y Larson, 1996).

221 En el caso de Indonesia, por ejemplo, Larson (1996) observa que los impuestos a la exportación del aceite de palma contribuyeron a aumentar la incertidumbre acerca de los márgenes de beneficio del refinado de dicho aceite y redujeron el margen para una gestión eficaz de los riesgos, lo que perjudicó a las inversiones. Además, el impuesto al aceite de palma ejerció una presión a la baja sobre el precio del aceite de coco, y muchas de las fábricas destinadas a esta actividad tuvieron que cerrar.

222 La razón es que una devaluación eleva el precio de las mercancías exportadas denominadas en la moneda nacional.

223 Véanse las pruebas en la sección D.1.

224 Este fenómeno se conoce con el nombre de "tragedia de los bienes comunes".

225 Véase el análisis sobre la política ambiental en el *Informe sobre el Comercio Mundial* (OMC, 2006).

226 En consecuencia, los economistas en general consideran que para restringir el comercio son preferibles las medidas basadas en los precios a las medidas cuantitativas. La principal razón para ello es que las primeras son transparentes y sencillas de aplicar. En cambio, las prohibiciones no son creíbles a largo plazo y llevan frecuentemente al contrabando, y los contingentes introducen en el sistema de comercio un elemento marcadamente discrecional. Los sistemas de asignación de contingentes pueden alentar la formación de poderosos cárteles y, en general, las actividades encaminadas a la obtención de rentas contingentarias.

227 En Kazeki (2005) y Crosby (2008) se hace una breve reseña de las cuestiones jurídicas planteadas recientemente en relación con los impuestos a la exportación.

228 El apartado j) del artículo XX, que se refiere a la aplicación de medidas "esenciales para la adquisición o reparto de productos de los que haya una penuria general o local", podría también ser pertinente a este respecto.

229 Véase http://www.wto.org/spanish/news_s/news07_s/good_counc_9july07_s.htm.

230 En la sección D se recogen datos sobre la intensidad de la utilización de los impuestos a la exportación en los diversos países.

231 Dicho de otra forma, una rama de producción que trate de obtener medidas para paliar los efectos de las importaciones ejerce presión en favor de la opción que maximice los beneficios previstos teniendo en cuenta los costos que implica la actividad mediante la que ejerce esa presión y la probabilidad subjetiva de éxito unida a ella. Véase Moore y Suranovic (1992).

232 Este argumento parece tener una importancia más teórica que práctica, puesto que un país que establezca un derecho antidumping no resultaría vencedor en una diferencia en ausencia de pruebas justificativas.

233 Hasta ahora la duración media de una diferencia ha sido de dos años desde la fecha de la solicitud de celebración de consultas hasta la distribución de un informe del Órgano de Apelación. Si se agrega a este período la duración media del plazo prudencial en el que ha de procederse a la aplicación y el tiempo requerido por el procedimiento de un grupo especial sobre el cumplimiento y del Órgano de Apelación sobre el cumplimiento, el proceso total a partir de la solicitud de celebración de consultas puede requerir más de tres años y medio. Véase el *Informe sobre el Comercio Mundial 2007* (OMC, 2007).

234 Probablemente existe una buena razón para el predominio de las grandes economías: la necesidad de una determinación positiva de la existencia de daño hace que los solicitantes se muestren muy reacios a la exclusión de grandes países comerciantes.

235 Estos argumentos traen a primer plano el debate más general acerca de las razones económicas del régimen NMF. Aunque el principio NMF no es un principio de eficiencia, entraña otras ventajas, especialmente cuando entran en juego otras consideraciones dinámicas y de economía política. En relación con la adopción de tecnología, Choi (1995) señala que si la ventaja competitiva obtenida por un país pudiera ser eliminada *ex post* por medidas comerciales discriminatorias, las empresas invertirían menos que si se les garantizara un trato igual independientemente de su origen. Horn y Mavroidis (2001) y otros han puesto también de manifiesto que el principio NMF reduce el riesgo de que grupos de intereses especiales se adueñen de la política comercial y, en consecuencia, disminuye el riesgo de abuso político, cuya ausencia da por supuesta Crowley (2006). En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2007* (OMC, 2007) se hace un extenso análisis del principio NMF.

236 De hecho, cabe comparar los datos relativos a los derechos antidumping que figuran en Bown (2007) con la diferencia que puede existir entre los tipos consolidados y los tipos aplicados en las líneas arancelarias correspondientes, sobre todo en los países en desarrollo. De esa comparación se desprende que varios países han impuesto de hecho derechos antidumping a pesar de la protección nominal no aplicada del arancel correspondiente. En algunos casos, el derecho antidumping comunicado ha sido incluso inferior a esa diferencia.