



ORGANIZACIÓN  
MUNDIAL  
DEL COMERCIO

# Informe sobre el Comercio Mundial 2009

## Compromisos de política comercial y medidas de contingencia



## MIEMBROS DE LA OMC

(Al 23 de julio de 2008)

Albania	Filipinas	Nigeria
Alemania	Finlandia	Níger
Angola	Francia	Noruega
Antigua y Barbuda	Gabón	Nueva Zelandia
Arabia Saudita	Gambia	Omán
Argentina	Georgia	Países Bajos
Armenia	Ghana	Pakistán
Australia	Granada	Panamá
Austria	Grecia	Papua Nueva Guinea
Bahrein, Reino de	Guatemala	Paraguay
Bangladesh	Guinea	Perú
Barbados	Guinea-Bissau	Polonia
Bélgica	Guyana	Portugal
Belice	Haiti	Qatar
Benin	Honduras	Reino Unido
Bolivia	Hong Kong, China	República Centrafricana
Botswana	Hungría	República Checa
Brasil	India	República Democrática del Congo
Brunei Darussalam	Indonesia	República Dominicana
Bulgaria	Irlanda	República Eslovaca
Burkina Faso	Islandia	República Kirguisa
Burundi	Islas Salomón	Rumania
Cabo Verde	Israel	Rwanda
Camboya	Italia	Saint Kitts y Nevis
Camerún	Jamaica	Santa Lucía
Canadá	Japón	San Vicente y las Granadinas
Chad	Jordania	Senegal
Chile	Kenya	Sierra Leona
China	Kuwait	Singapur
Chipre	Lesotho	Sri Lanka
Colombia	Letonia	Sudáfrica
Comunidades Europeas	Liechtenstein	Suecia
Congo	Lituania	Suiza
Corea, República de	Luxemburgo	Suriname
Costa Rica	Madagascar	Swazilandia
Côte d'Ivoire	Macao, China	Tailandia
Croacia	Malasia	Taipei Chino
Cuba	Malawi	Tanzanía
Dinamarca	Maldivas	Togo
Djibouti	Malí	Tonga
Dominica	Malta	Trinidad y Tabago
Ecuador	Marruecos	Túnez
Egipto	Mauricio	Turquía
El Salvador	Mauritania	Uganda
Emiratos Árabes Unidos	México	Ucrania
Eslovenia	Moldova	Uruguay
España	Mongolia	Venezuela (República Bolivariana de)
Estados Unidos de América	Mozambique	Viet Nam
Estonia	Myanmar	Zambia
Ex República Yugoslava de Macedonia (ERYM)	Namibia	Zimbabwe
Fiji	Nepal	
	Nicaragua	

Este informe se puede obtener también en francés y en inglés

Para adquirirlo sírvase ponerse en contacto con:

Publicaciones de la OMC

Organización Mundial del Comercio

154, rue de Lausanne

CH-1211 Ginebra 21

Teléfono: (41 22) 739 52 08

Fax: (41 22) 739 54 58

Email: [publications@wto.org](mailto:publications@wto.org)

Librería en línea: <http://onlinebookshop.wto.org>

ISBN: 978-92-870-3515-8

Impreso en Suiza

© Organización Mundial del Comercio 2009

## ÍNDICE

ABREVIATURAS Y SÍMBOLOS .....	vii
AGRADECIMIENTOS .....	ix
DESCARGO DE RESPONSABILIDAD .....	x
PREFACIO DEL DIRECTOR GENERAL .....	xi
RESUMEN .....	xiii
<b>I LA SITUACIÓN DEL COMERCIO EN 2008-2009 .....</b>	<b>1</b>
A INTRODUCCIÓN .....	1
B PANORAMA GENERAL DE LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y LA PRODUCCIÓN EN 2008-2009 .....	3
C EL COMERCIO DE MERCANCÍAS EN 2008, EN CIFRAS (REALES) DE VOLUMEN .....	5
D EL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y SERVICIOS EN 2008, EN CIFRAS (NOMINALES) DE VALOR .....	7
<b>II COMPROMISOS DE POLÍTICA COMERCIAL Y MEDIDAS DE CONTINGENCIA .....</b>	<b>21</b>
A INTRODUCCIÓN .....	21
B FLEXIBILIDAD EN LOS ACUERDOS COMERCIALES .....	23
1. Teorías económicas de los acuerdos comerciales y función de las flexibilidades .....	23
2. Circunstancias que pueden dar lugar a la suspensión de compromisos y medidas de flexibilidad incorporadas a los Acuerdos de la OMC .....	33
3. Conclusiones .....	43
C ECONOMÍA, DISCIPLINAS Y PRÁCTICAS .....	51
1. Salvaguardias .....	51
2. Dumping y medidas antidumping .....	72
3. Subvenciones y derechos compensatorios .....	94
4. Otras medidas de protección de contingencia .....	115
5. Elección entre diversas medidas .....	129
6. Conclusiones .....	132
D DATOS EMPÍRICOS .....	143
1. Pautas y tendencias en la aplicación de medidas de contingencia .....	143
2. Las medidas de contingencia y el sistema multilateral de comercio .....	159
3. Factores que explican la utilización de medidas comerciales de contingencia .....	165
4. Los efectos económicos de las medidas de contingencia .....	171
5. Conclusiones .....	175
E CONCLUSIONES .....	179
BIBLIOGRAFÍA .....	181
NOTAS TÉCNICAS .....	189

## LISTA DE CUADROS, GRÁFICOS Y RECUADROS

### I LA SITUACIÓN DEL COMERCIO EN 2008

#### Cuadros

Cuadro 1	El PIB y el comercio de mercancías por regiones, 2006-2008.....	6
Cuadro 2	Exportaciones mundiales de mercancías y servicios comerciales, 2008 .....	9
Cuadro 3	Exportaciones mundiales de servicios comerciales por categorías principales, 2008 .....	10

#### Gráficos

Gráfico 1	Crecimiento real del PIB y del comercio en los países de la OCDE, 2007-2008 .....	1
Gráfico 2	Precios de algunos productos primarios, enero de 2002-enero de 2009 .....	4
Gráfico 3	Crecimiento del volumen del comercio de mercancías y del PIB mundiales, 1998-2008 .....	6
Gráfico 4	Crecimiento real del comercio de mercancías por regiones, 2008 .....	7
Gráfico 5	Precios de exportación de determinados productos primarios, 2006-2008.....	8
Gráfico 6	Evolución del dólar frente a algunas de las principales monedas, enero de 2000-enero de 2009 .....	8

#### Apéndice

Apéndice - Cuadro 1	Comercio mundial de mercancías por regiones y por determinados países, 2008 .....	14
Apéndice - Cuadro 2	Exportaciones mundiales de servicios comerciales por regiones y por determinados países, 2008.....	15
Apéndice - Cuadro 3	Comercio de mercancías: Principales exportadores e importadores, 2008.....	16
Apéndice - Cuadro 4	Principales exportadores e importadores en el comercio mundial de mercancías, 2008 (Con exclusión del comercio intra-UE (27)) .....	17
Apéndice - Cuadro 5	Principales exportadores e importadores en el comercio mundial de servicios, 2008.....	18
Apéndice - Gráfico 1	Exportaciones e importaciones mensuales de mercancías de algunas economías, enero de 2006 a febrero de 2009 .....	12

### II COMPROMISOS DE POLÍTICA COMERCIAL Y MEDIDAS DE CONTINGENCIA

#### B. FLEXIBILIDAD EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

##### Cuadros

Cuadro 1	Clasificación de las circunstancias que pueden dar lugar a un aumento temporal de la protección y motivos que se aducen para ese aumento .....	33
----------	---	----

##### Recuadros

Recuadro 1	Relación de intercambio y problema de desplazamiento de los costos a nivel internacional.....	24
Recuadro 2	Inconsistencia temporal .....	25
Recuadro 3	Compromiso frente a flexibilidad: el caso de las salvaguardias en el GATT y la OMC.....	27

#### C. ECONOMÍA, DISCIPLINAS Y PRÁCTICAS

##### Cuadros

Cuadro 2	Suspensión de concesiones conforme al párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias.....	71
----------	---	----

##### Gráficos

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.....	121
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.....	122

<b>Recuadros</b>	
Recuadro 4	Salvaguardias “automáticas” en la agricultura..... 54
Recuadro 5	¿Se necesita una salvaguardia en la esfera de los servicios?..... 55
Recuadro 6	Efectos de los aranceles, los contingentes y los contingentes arancelarios ..... 66
–	Gráfico 1: Efecto de un arancel..... 66
–	Gráfico 2: Efecto de un contingente..... 66
–	Gráfico 3: Diferencia entre un arancel y un contingente ..... 68
–	Gráfico 4: Efecto de un contingente arancelario ..... 68
Recuadro 7	Cómo se pueden utilizar las medidas antidumping para promover la colusión ..... 79
–	Gráfico 1: Representación del juego; los ejes representan las utilidades de las empresas ..... 80
Recuadro 8	Efecto de una subvención a las exportaciones ..... 95
–	Gráfico 1: Efecto de una subvención a la exportación aplicada por un país grande..... 95
Recuadro 9	Política comercial estratégica ..... 97
–	Gráfico 1: Subvención a la producción y funciones de reacción en el modelo de Cournot..... 98
Recuadro 10	Efectos de una subvención a la exportación combinada con un derecho compensatorio ..... 100
–	Gráfico 1: Efectos de una subvención a la exportación combinada con un arancel compensatorio: el caso de los países grandes ..... 101
Recuadro 11	La protección nominal no aplicada en los compromisos relativos al sector bancario..... 123
–	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 ..... 124

## D. DATOS EMPÍRICOS

<b>Cuadros</b>	
Cuadro 3	Número de aumentos de aranceles en determinados Miembros y años..... 152
Cuadro 4	Número de procedimientos antidumping iniciados, por usuarios y destinatarios, 1995-2007 ..... 156
Cuadro 5	Número de procedimientos iniciados sobre derechos compensatorios, por usuarios y destinatarios, 1975-2007 ..... 157
Cuadro 6	Usuarios de iniciaciones de procedimientos y medidas sobre salvaguardias, 1995-2007 ..... 157
Cuadro 7	Número de productos sujetos a impuestos a la exportación en determinados países, según los informes de los Exámenes de las Políticas Comerciales, 1995-2008 ..... 158

<b>Gráficos</b>	
Gráfico 3	Procedimientos sobre medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia iniciados anualmente..... 148
Gráfico 4	Número de nuevas medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia adoptadas anualmente ..... 148
Gráfico 5	Las medidas comerciales de contingencia y el ciclo económico mundial..... 150
Gráfico 6	Número de solicitudes con arreglo al artículo XXVIII, por año..... 150
Gráfico 7	Número de solicitudes presentadas con arreglo al artículo XXVIII tras una ronda de negociaciones ..... 151
Gráfico 8	Número de procedimientos iniciados y participación en las importaciones mundiales, por secciones del SA ..... 153
Gráfico 9	Número de renegociaciones, por secciones del SA..... 154
Gráfico 10	Número de Miembros que aplican impuestos a la exportación, por capítulos del SA..... 155
Gráfico 11	Número de casos de aumentos de aranceles de 15 puntos porcentuales como mínimo, por productos, 1996-2006..... 155
Gráfico 12	Procedimientos antidumping iniciados, por nivel de desarrollo ..... 156
Gráfico 13	Número de solicitudes de renegociaciones, por Miembros..... 157
Gráfico 14	Número de casos de aumentos de aranceles de 15 puntos porcentuales como mínimo, por países, 1996-2006..... 158

**Recuadros**

Recuadro 12	Derechos antidumping.....	145
–	Cuadro: Promedio de los derechos antidumping para algunos usuarios (en porcentaje).....	146
Recuadro 13	Nota de advertencia sobre la utilización del número de procedimientos iniciados y de medidas aplicadas .....	147
Recuadro 14	Las medidas de contingencia en América Latina: datos basados en estudios monográficos de países.....	160
Recuadro 15	Las medidas de contingencia en los acuerdos comerciales preferenciales.....	161

## ABREVIATURAS Y SÍMBOLOS

AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ALC	Acuerdo de Libre Comercio
AMNA	acceso a los mercados para los productos no agrícolas
ANZCERTA	Acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelanda
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Centroamérica
CAMAD	Base de Datos Analítica Común sobre Acceso a los Mercados
CAME	Consejo de Ayuda Mutua Económica
CARICOM	Comunidad y Mercado Común del Caribe
CCI	Centro de Comercio Internacional
CE	Comunidades Europeas
CEE	Comunidad Económica Europea
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPII	Centre d'Etudes prospectives et d'Informations Internationales
CEPR	Center for Economic Policy Research
CIA	Agencia Central de Inteligencia
CIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas
COMPAS	Commercial Policy Analysis System
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional
DDC	demás derechos o cargas
DPN	derechos de primer negociador
EEB	Encefalopatía espongiforme bovina (enfermedad de las vacas locas)
FANFC	Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
I+D	investigación y desarrollo
IED	inversiones extranjeras directas
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
ITC	Comisión de Comercio Internacional
IVA	impuesto sobre el valor añadido
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MI	Marco Integrado
MSE	mecanismo de salvaguardia especial
MSF	medidas sanitarias y fitosanitarias
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PIB	producto interior bruto
PMA	países menos adelantados
PNB	producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
SA	Sistema Armonizado
UE	Unión Europea
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones

UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USDOC	Departamento de Comercio de los Estados Unidos
USITC	Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos

En la presente publicación se han utilizado los siguientes símbolos:

...	no disponible
0	cantidad nula o anulada por redondeo
-	no se aplica
\$	dólares de los Estados Unidos
€	euros
£	libras esterlinas



## AGRADECIMIENTOS

El *Informe sobre el Comercio Mundial 2009* ha sido elaborado bajo la dirección general del Director General Adjunto Alejandro Jara y supervisado por Patrick Low, Director de la División de Estudios Económicos y Estadística. Los autores principales del Informe son Marc Bacchetta, K. Michael Finger, Marion Jansen, Alexander Keck, Coleman Nee, Roberta Piermartini, Michele Ruta y Robert Teh. Las estadísticas comerciales fueron facilitadas por el Grupo de Estadística de la División de Estudios Económicos y Estadística, bajo la coordinación de Hubert Escaith, Julia de Verteuil, Andreas Maurer y Jürgen Richtering. También han aportado contribuciones escritas Rudolf Adlung, Lee-Ann Jackson, Jesse Kreier y Hiromi Yano.

Aishah Colautti, de la División de Estudios Económicos y Estadística, ayudó en la preparación del material gráfico y Souda Tandara-Stenier, de la División de Estudios Económicos y Estadística, preparó la Bibliografía. Prestaron ayuda para la investigación Arastou Khatibi, Joelle Latina, Thuy Nguyen, Thuy Thu Nguyen, Laura Rovegno y Joel Strange. Otras Divisiones de la Secretaría de la OMC formularon observaciones valiosas sobre los textos del Informe en las distintas fases de su elaboración. Los autores expresan en particular su gratitud a varios miembros de la División de Agricultura y Productos Básicos, la Secretaría del Órgano de Apelación, el Instituto de Formación y Cooperación Técnica, la División de Asuntos Jurídicos, la División de Acceso a los Mercados, la División de Normas y la División de Comercio de Servicios.

Los autores desean asimismo expresar su agradecimiento a las siguientes personas ajenas a la Secretaría de la OMC, que accedieron a formular observaciones sobre distintos textos del Informe: Ilaria Accorsi, Kyle Bagwell, Chad Bown, Michael Finger, Jorge Miranda, Michael Moore, Douglas Nelson, Julio Nogués, Hildegunn Kyvik Nördas, Tom Prusa, Mauricio Reina, Robert Staiger y Maurizio Zanardi.

Paulette Planchette, de la División de Estudios Económicos y Estadística, en estrecha colaboración con Anthony Martin, Serge Marin-Pache y Heather Sapey-Pertin de la División de Información y Relaciones Exteriores, estuvo a cargo de la producción del Informe. Anthony Martin, con la ayuda de Paulette Planchette y Lidia Carlos Silvetti, proporcionó asistencia editorial. Merecen también especial reconocimiento los traductores de la División de Servicios Lingüísticos, Documentación y Gestión de la Información por su dedicación y su trabajo.

## DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El *Informe sobre el Comercio Mundial* y todas las opiniones reflejadas en el mismo son responsabilidad exclusiva de la Secretaría de la OMC. No pretenden reflejar las opiniones y puntos de vista de los Miembros de la OMC. Los autores principales del Informe desean asimismo exonerar a quienes han hecho observaciones de su responsabilidad por todo error u omisión que se haya podido producir.



## PREFACIO DEL DIRECTOR GENERAL

En los últimos meses el comercio ha sufrido su mayor contracción desde el decenio de 1930, como consecuencia del considerable deterioro económico global provocado, en primer lugar, por el colapso de importantes instituciones financieras. El crecimiento del comercio se expresará este año en cifras fuertemente negativas, y es poco probable que antes de 2010 vuelva a registrarse un crecimiento sostenido. Esta adversidad está poniendo a prueba severamente la imaginación política de los gobiernos en todo el planeta y, en un mundo interdependiente como el de hoy, su voluntad de hacer causa común en la tarea de afrontar desafíos que son de todos. Hoy como nunca son imprescindibles la cooperación internacional efectiva y los mercados abiertos.

La experiencia nos dice que, aun cuando las políticas comerciales restrictivas no son necesariamente la causa última de los episodios de declive económico —no fueron el factor determinante de la Gran Depresión—, una respuesta proteccionista al mal de la contracción es una receta para profundizar y prolongar la crisis económica. Una solución a corto plazo, de apariencia atractiva, consistente en mantener la producción y el consumo en el ámbito interno, se convierte pronto en una cruz que el país lleva a costas, tanto más cuanto que los interlocutores comerciales pagarán en represalia con la misma moneda. Pienso que esto se entiende mejor ahora que antes, pero hacen falta gobiernos decididos y lúcidos para sostener la posición a despecho de las presiones. Numerosos gobiernos han afirmado su intención de mantener abiertos los mercados, y las actividades de vigilancia que lleva a cabo la OMC dan a entender que, en general, las autoridades están tomando en serio esas declaraciones. Subsisten, empero, riesgos importantes, que exigen estar alerta.

La elección del tema de este año para el Informe sobre el Comercio Mundial es sumamente pertinente si se considera el desafío de asegurar que los circuitos del comercio sigan abiertos a pesar de la adversidad económica. Para la eficacia y la estabilidad de los acuerdos comerciales es fundamental la adopción de medidas especiales bien equilibradas, destinadas principalmente a hacer frente a una diversidad de situaciones de mercado imprevistas. El Informe estudia esta proposición desde varios ángulos. A través del prisma de las distintas opciones de política definidas como medidas “especiales” — las salvaguardias, las medidas antidumping y compensatorias, la renegociación de los compromisos

arancelarios, el aumento de los aranceles hasta sus niveles máximos legales (las consolidaciones) y la utilización de impuestos a la exportación— el Informe trata de ver por qué recurren los países a esas medidas, así como las consecuencias que éstas tienen en el sistema de comercio, según cómo están concebidas y cómo se llevan a la práctica.

Hay diversas razones que explican el atractivo de la flexibilidad que permite modificar de un modo u otro un compromiso preexistente. Las medidas especiales pueden verse como un mecanismo de válvula de seguridad, como una forma de seguro o como un instrumento de ajuste económico. Pueden estar vigentes simplemente para reforzar el imperio de la ley. Pueden tentar a los gobiernos a abrir sus mercados más que en el caso de que no estuvieran esos mecanismos, dando a la apertura una magnitud que de otro modo no alcanzaría. O pueden simplemente reflejar la realidad de que no tenemos una previsión perfecta y por consiguiente no podemos redactar contratos completos que regulen el comportamiento futuro en ningún concurso concebible de circunstancias.

Las fuentes de incertidumbre acerca del futuro pueden ser de naturaleza económica o no económica. En otras palabras, las condiciones económicas pueden sencillamente variar de forma tal que provoquen el recurso a medidas especiales. O bien puede surgir algún problema de orden público, como una emergencia sanitaria o ambiental. Otra posibilidad es que un interlocutor comercial proceda a un cambio de políticas que afecte a las condiciones de competencia y suscite contramedidas. Cualesquiera que sean los detalles de las circunstancias, es a todas luces obvio que los buenos acuerdos tienen que poder responder al cambio de un modo que no requiera una continuación de las negociaciones ni desencadene automáticamente tensiones comerciales.

El desafío estructural es configurar acuerdos comerciales que establezcan el debido equilibrio entre flexibilidad y compromiso. Si las medidas especiales son demasiado fáciles de utilizar, al acuerdo le faltará credibilidad. Si el recurso a ellas es demasiado difícil, el acuerdo puede resultar inestable en la medida en que se debilite la determinación de los gobiernos de atenerse a los compromisos. Hemos visto en el pasado cómo el GATT y la OMC han luchado por lograr ese equilibrio. En los años ochenta, por ejemplo, en muchos países y sectores hicieron irrupción las

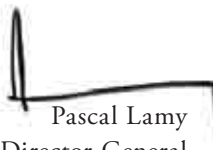
limitaciones voluntarias de las exportaciones. Estas medidas carecían de amparo jurídico y, en un empeño por borrarlas del arsenal de las políticas comerciales, en las negociaciones de la Ronda Uruguay se rediseñaron las disposiciones de salvaguardia. Hoy en día, de manera análoga, el delicado debate en las negociaciones de la Ronda de Doha sobre la formulación de las disposiciones antidumping o sobre la medida de salvaguardia especial para la agricultura representa un esfuerzo por aunar opiniones con respecto a la cuestión del equilibrio.

La OMC ofrece un menú de medidas especiales. En el Informe se identifican algunas pautas nacionales y sectoriales en la utilización de dichas medidas. Se requiere una mayor investigación para entender mejor estas opciones y analizar correctamente las consecuencias que éstas tienen en las economías y en la cooperación internacional. Sabemos, no obstante, que, aunque la opción es dictada algunas veces por las circunstancias del momento, también suelen intervenir otras consideraciones. Algunas medidas son de más fácil utilización que otras. Algunas exigen ajustes compensatorios de las políticas; otras, no. También pueden influir en los gobiernos consideraciones de economía política. Las medidas antidumping y compensatorias, por ejemplo, son activadas por el recurso a prácticas comerciales desleales por parte de agentes externos. Las salvaguardias no llevan consigo implicaciones de esta índole. Por otra parte, las medidas antidumping van dirigidas al comportamiento de empresas, mientras que los derechos compensatorios responden a subvenciones otorgadas por los gobiernos.

Una cuestión importante que hay que tener presente es que, por muy cómodo que sea aducir que las medidas especiales y la flexibilidad que las acompaña son positivas para sostener acuerdos eficaces, no es

menos cierto que estas medidas suponen costos que pueden reducir el bienestar económico. La flexibilidad no es de uso gratuito, y el ejercicio de la moderación genera beneficios. Nos gustaría pensar que la existencia de opciones especiales de política da profundidad a los compromisos internacionales, aunque es difícil probar empíricamente esa aseveración. También nos gustaría pensar que el ejercicio de opciones de flexibilidad no llegará a ser un hábito que, con el tiempo, merme la credibilidad de los acuerdos, menoscabando su valor como garantía de un mayor grado de certidumbre en materia de políticas.

Por último, sabemos por experiencia que el recurso a la protección especial se ve influenciado por circunstancias e “interferencias” externas. En estos tiempos difíciles, los gobiernos han convenido en actuar con moderación. Estoy convencido de que será más fácil mantener los compromisos en ese sentido y hacerlos aceptar por la opinión pública en un entorno en el que los gobiernos hayan demostrado su capacidad y su voluntad de hacer causa común en las cuestiones de política comercial. Este es un motivo más para que siga yo persuadido de la necesidad de adoptar las decisiones requeridas a fin de completar, más temprano que tarde, la Ronda de Doha.



Pascal Lamy  
Director-General

## RESUMEN

### COMPROMISOS DE POLÍTICA COMERCIAL Y MEDIDAS DE CONTINGENCIA

*el Informe sobre el Comercio Mundial 2009 se centra principalmente en ciertas medidas de contingencia a que pueden recurrir los Miembros de la OMC en el ámbito de la importación y exportación de mercancías. El marco jurídico de estas medidas está mucho menos desarrollado en el caso del comercio de servicios, aunque este asunto también se analiza.*

En el Informe se examinan las medidas de salvaguardia y antidumping y los derechos compensatorios. Para valorar mejor la ventaja comparativa de los diversos instrumentos de que disponen los gobiernos para hacer frente a situaciones económicas difíciles o situaciones en las que deciden modificar una política, se analizan también otros mecanismos de flexibilidad a que pueden recurrir los Miembros de la OMC, como la renegociación de los compromisos arancelarios, los impuestos a la exportación y el aumento de los aranceles hasta el límite máximo que haya negociado cada Miembro de la OMC; esto se denomina “consolidaciones arancelarias”.

Además, es evidente que las medidas de contingencia en relación con la integridad y durabilidad de los acuerdos comerciales son importantes, pero el tema del Informe merece atención, ya que en esta esfera no se han realizado muchas investigaciones. Es posible que esto se deba a que las políticas de contingencia constituyen un ámbito interdisciplinario, que requiere a la vez conocimientos jurídicos y económicos especializados. El Informe trata de colmar una laguna en los estudios existentes en la materia.

*Los acuerdos comerciales definen las normas que rigen la política comercial. Esas normas deben establecer un equilibrio entre compromisos y flexibilidad. Un exceso de flexibilidad puede menoscabar el valor de los compromisos, pero la falta de flexibilidad puede hacer que las normas sean insostenibles.*

La tensión entre compromisos creíbles y flexibilidad está a menudo latente en las negociaciones comerciales. Por ejemplo, la cuestión de un “mecanismo de salvaguardia especial” (la medida en que se autorizaría a los países en desarrollo a proteger a los agricultores frente al aumento brusco de las importaciones) fue decisiva en las deliberaciones de la minirreunión ministerial de julio de 2008, en la que se trató de acordar las modalidades de

negociación –o un proyecto definitivo– para la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA).

En general muchos de los tipos de flexibilidad relacionados con los acuerdos comerciales se consideran como cláusulas de escape, medidas de contingencia, medidas correctivas comerciales o válvulas de seguridad. La razón fundamental de la incorporación de tales disposiciones en los acuerdos comerciales es la necesidad de dar a los gobiernos la posibilidad de controlar situaciones que no pueden preverse antes de que se produzcan. Un acuerdo comercial que permita hacer frente a esas circunstancias sin debilitar excesivamente los compromisos contractuales vigentes tiene más posibilidades de mantener su solidez que un acuerdo que dé lugar a un incumplimiento habitual.

### FLEXIBILIDAD EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

*Los gobiernos tienen buenas razones para suscribir acuerdos comerciales pero, para que sean eficaces, es preciso lograr un equilibrio adecuado entre flexibilidad y compromisos.*

La teoría económica ofrece dos explicaciones principales de por qué los gobiernos suscriben acuerdos comerciales. En primer lugar, éstos permiten a las partes evitar un comportamiento mutuamente destructivo de “empobrecimiento del vecino” –o conflictos de la relación de intercambio– en que las restricciones comerciales podrían utilizarse para cambiar el precio de las importaciones o las exportaciones en favor del país que restringe el comercio. En segundo lugar, gracias a los acuerdos comerciales, los gobiernos también pueden conseguir que sus políticas comerciales tengan mayor credibilidad a los ojos de los interesados.

Cuando un acuerdo comercial permite un margen excesivo de flexibilidad para modificar las obligaciones, pierde su sentido original. En cambio, si las disposiciones de flexibilidad son demasiado restrictivas, el acuerdo será menos estable porque los signatarios podrían sentirse más inclinados a incumplir sus compromisos. La flexibilidad no carece de consecuencias por lo que respecta a los

beneficios de un acuerdo, ya que deshace parte de lo que éste consigue en cuanto a cooperación comercial. Además, la flexibilización de los compromisos comerciales puede perjudicar la credibilidad de los gobiernos y reducir el bienestar mundial. En vista de la existencia de estos “costos de la flexibilidad” cabe preguntarse por qué se introducen medidas contingentes en el sistema multilateral de comercio.

*Se proponen dos argumentos, en buena parte complementarios, para justificar la flexibilidad en los acuerdos comerciales: el enfoque de los “beneficios” y el enfoque del “contrato incompleto”.*

Según el enfoque de los “beneficios”, el costo de la flexibilidad en los acuerdos comerciales debe compararse con los beneficios conseguidos al autorizar a los gobiernos participantes cierto grado de discreción al fijar su política comercial. En este marco, las medidas de contingencia pueden servir de válvula de seguridad, mecanismo de seguro o instrumento de política de ajuste. Pueden ser, además, un medio para reforzar el imperio de la ley en el sistema comercial y para facilitar la apertura del comercio.

El enfoque del “contrato incompleto” pone de relieve que un acuerdo comercial es un contrato en el que no se especifican los derechos y las obligaciones de todas las partes en todas las situaciones posibles en el mundo del futuro. Los acuerdos comerciales son incompletos por naturaleza, y la flexibilidad proporciona una vía para hacer frente a las dificultades resultantes de ese carácter contractualmente incompleto. Los contratos también pueden ser incompletos por elección. Los gobiernos optan por la flexibilidad como solución de transacción entre los beneficios de un acuerdo más detallado y el costo que entraña redactarlo.

*Haciendo abstracción de los criterios basados en la relación de intercambio, el empleo de medidas de protección contingente se justifica desde el punto de vista económico por la aparición de fallas del mercado, por ejemplo, efectos externos negativos (externalidades) o condiciones de competencia imperfecta. Hay argumentos de economía política que también pueden explicar por qué los países están dispuestos a concertar acuerdos que autoricen la suspensión de compromisos.*

Desde la perspectiva de la teoría económica, el aumento brusco de las importaciones podría constituir un argumento, basado en la relación de intercambio, para reforzar la protección comercial. Los países grandes podrían sentirse tentados de suspender sus compromisos en los períodos en que

hubiera un elevado volumen de importaciones, porque podrían obtener un excedente económico mayor de los exportadores extranjeros. Si el costo de infringir el acuerdo queda compensado por las ventajas obtenidas, en ausencia de una amenaza de retorsión creíble, cabría considerar que el aumento de la protección es una política óptima.

En general la teoría económica ofrece un argumento sólido para la no intervención en un entorno con condiciones de competencia perfecta. Sin embargo, cuando los mercados no funcionan bien, las medidas de protección pueden estar justificadas como “segunda opción”. Supongamos que un acontecimiento externo independiente, como la introducción con éxito de una nueva tecnología en otro país, produce una aguda contracción de un sector. Si se trata de un gran sector, su reducción drástica puede tener efectos negativos en otros sectores y provocar despidos. En tales circunstancias, puede haber una segunda justificación para intervenir en la política comercial con objeto de retrasar la reestructuración del sector.

En ausencia de fallas del mercado o de consideraciones vinculadas a la relación de intercambio, hay argumentos de política económica que pueden explicar que los gobiernos estén dispuestos a suspender sus compromisos. Este podría ser el caso, por ejemplo, cuando un factor externo modifica la distribución de los ingresos de manera que resultan perdedores grupos influyentes o el votante medio. Los argumentos de política económica pueden explicar asimismo la tentación de reforzar las medidas de protección después de un acontecimiento político, como un cambio de gobierno, o en respuesta a una subvención aplicada por otro país que, de otro modo, rebajaría los precios al consumidor en el mercado interno.

*Las circunstancias que pueden justificar la intervención del gobierno pueden clasificarse en función del tipo de acontecimiento (choque) externo y de su alcance sectorial o geográfico.*

Hay tres tipos de acontecimientos externos que pueden afectar a una economía: los choques económicos, los no económicos y los relacionados con las políticas. Los primeros son los cambios en el entorno económico en que operan los agentes económicos. Entre los segundos cabe mencionar las situaciones de emergencia ambiental o sanitaria, así como los choques relacionados con la economía política. Constituyen cambios relacionados con las

políticas, por ejemplo, la reducción de un arancel o la concesión de una subvención por otro país.

Los choques económicos se pueden dividir a su vez entre los sectoriales, los nacionales y los mundiales. Cabe distinguir cuatro tipos de choques sectoriales: los cambios en las preferencias, la innovación tecnológica, los cambios en la dotación de factores y la modificación de la estructura del mercado. Se consideran choques nacionales los cambios de situación que afectan simultáneamente a todos los sectores. Pueden deberse a cambios de la demanda agregada o de la oferta agregada.

Todas estas circunstancias dan lugar a posibles motivaciones, económicas o no económicas, para la intervención del gobierno.

*En un sentido amplio, la flexibilidad puede adoptar muchas formas...*

Por flexibilidad puede entenderse todo lo que redefine o revoca un compromiso contraído en virtud de un acuerdo. Puede tratarse también de medidas que aprovechan la existencia de lagunas entre los compromisos y las políticas efectivamente aplicadas, o simplemente de medidas que, pese a no estar abarcadas por un acuerdo, tienen repercusiones en ámbitos de política pertinentes para ese acuerdo. Algunas formas de flexibilidad, por su naturaleza, pueden provocar medidas de retorsión por parte de los interlocutores comerciales. Hay quienes sostienen incluso que el incumplimiento de un compromiso o de una resolución de un procedimiento de solución de diferencias podría considerarse una forma de flexibilidad, si bien las posibilidades de definir la flexibilidad en estos términos dependerían de la solidez de los acuerdos.

## ECONOMÍA, DISCIPLINAS Y PRÁCTICAS

### SALVAGUARDIAS

*Debido a las salvaguardias previstas en el marco de la OMC los gobiernos están más dispuestos a contraer compromisos, pero es crucial que esas medidas sean de carácter temporal para que logren sus objetivos.*

Gracias a las disposiciones de salvaguardia los encargados de formular políticas pueden asumir compromisos superiores a los que contraerían si no existiera esa flexibilidad. 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. Esa presión puede hacer que sea conveniente adoptar medidas de protección para determinadas ramas de producción, ya sea para reducir la pérdida de ingresos, para facilitar el ajuste o para conseguir objetivos políticos.

La característica distintiva de las salvaguardias en el contexto de la OMC es su carácter estrictamente temporal, respaldado por la amenaza creíble de que los interlocutores comerciales adopten medidas de retorsión. Varios estudios han mostrado que esta característica es crucial para que las salvaguardias cumplan su propósito, ya sea con vistas a la recuperación tecnológica, a frenar el declive de un sector o a evitar la congestión del mercado de trabajo.

*Las normas de la OMC tratan de establecer un equilibrio entre la necesidad de flexibilidad de cada una de las partes y el interés de sus interlocutores comerciales en reducir al mínimo los efectos de las salvaguardias.*

A lo largo de los años, muchos Miembros de la OMC han utilizado salvaguardias, pero ninguno de los demandados en un procedimiento de solución de diferencias ha podido justificar la medida. Se han planteado problemas respecto del establecimiento de una relación de causalidad entre las importaciones y el daño, y de la diferenciación entre las fuentes de daño. Los economistas han advertido de que en el análisis de la relación de causalidad, se ha dado excesivo peso a la correlación entre las importaciones y el daño y, al mismo tiempo, se han debatido con la idea de que las importaciones son una variable externa (exógena) que podría “causar” daño, en la economía nacional, a variables como la producción interna. Los Miembros son libres de elegir la metodología utilizada en este tipo de análisis, y en gran parte se ha hecho caso omiso de la sugerencia de los economistas de que los modelos econométricos podrían ayudar a distinguir el peso de los factores en juego.

Una de las razones quizá sea que las cuestiones jurídicas en cuyo caso esa cuantificación podría ser importante –principalmente la determinación del tipo arancelario que corresponde a la parte del daño atribuida a las importaciones– nunca se han examinado en el marco de la solución de diferencias. Esto se debe a que los gobiernos que han impuesto salvaguardias no han podido satisfacer el criterio de causalidad para atribuir el daño al aumento de las importaciones.

Las medidas de salvaguardia pueden revestir distintas formas, como aranceles, contingentes o contingentes arancelarios. Aunque en muchas circunstancias los aranceles pueden ser preferibles a los contingentes por motivos de transparencia y eficiencia, no faltan argumentos a favor de imponer contingentes por motivos políticos o cuando concurren factores cambiantes que ni los precios del mercado (externalidades dinámicas) ni los “costos de menú” (cambios onerosos de la política comercial) tienen en cuenta.

La aplicación de medidas de salvaguardia se rige por toda una serie de disciplinas. Entre otras cosas, las salvaguardias deberán, por lo general, aplicarse sobre una base NMF y compensarse mediante concesiones equivalentes en otros sectores. Son de duración limitada, y existen disposiciones “moratorias” que impiden su reimposición inmediata. Sin embargo, algunas de estas disposiciones presentan lagunas. Los países pueden eludir la prescripción de trato NMF “modulando” los contingentes -es decir, asignando porcentajes menores a los países con un aumento desproporcionado de las importaciones-. Además, no es posible exigir compensación (con respecto a la cual, en cualquier caso, sería difícil llegar a un acuerdo) durante los tres primeros años de vigencia de una salvaguardia si ésta responde a un aumento de las importaciones en términos absolutos. Para evaluar las disciplinas sobre salvaguardias, es evidente que es necesario compararlas con otras formas de protección contingente.

## DUMPING Y MEDIDAS ANTIDUMPING

*En el ámbito económico, sólo el dumping “predatorio” produce inequívocamente efectos de reducción del bienestar para el país importador.*

El dumping puede ser producto de la discriminación de precios practicada por empresas que tienen poder de mercado en los mercados internacionales. También puede ser resultado de fluctuaciones cíclicas de la demanda combinadas con la incapacidad de las empresas para adaptar su capacidad de producción a lo largo del ciclo económico. La depredación (objetivo estratégico de una empresa consistente en forzar a los productores competidores a abandonar el mercado) no se puede excluir como motivo de dumping. Pero en vista de la dificultad de practicar con éxito la depredación en los mercados internacionales, esta práctica no explica la discriminación de precios en los diferentes mercados.

*Las medidas antidumping tienen costos y beneficios.*

La teoría económica sugiere que, en primera instancia, con la posible excepción del dumping predatorio, todas las demás formas de dumping aumentan el bienestar económico del país importador o, en el peor de los casos, tienen en él efectos ambiguos. Esto se debe a que las importaciones objeto de dumping hacen que disminuya el costo del producto en el país importador. Además, si el dumping da lugar a un aumento de la productividad de la empresa extranjera, los beneficios en términos de bienestar para el país importador pueden aumentar con el tiempo.

Muchos países recurren a leyes antidumping para contrarrestar el dumping. Las leyes antidumping pueden considerarse como una forma de flexibilidad *ex ante* necesaria en los acuerdos comerciales para que los países puedan aumentar sus compromisos de acceso a los mercados. Las medidas antidumping pueden servir de válvula de seguridad para aliviar las presiones proteccionistas, que de lo contrario podrían representar una amenaza para el programa gubernamental de reforma del comercio.

Las medidas antidumping reportan también beneficios *ex post*. La legislación antidumping puede hacer que las empresas nacionales se comporten de una manera que es beneficiosa para los consumidores. Las empresas nacionales pueden aumentar la producción en la esperanza de hacer bajar los precios suficientemente para activar una investigación antidumping. El aumento del número de países que adoptan legislación antidumping puede dar lugar a una mejora general del bienestar de los consumidores si logra reducir o impedir la discriminación de precios a escala internacional.

Sin embargo, la adopción de medidas antidumping también tiene costos *ex post*. Un derecho antidumping aumenta el precio que perciben las empresas nacionales y las extranjeras en el mercado interno, lo que penaliza a los consumidores nacionales. Si el dumping se debe a que la empresa extranjera trata de mantener su capacidad de producción durante períodos de baja demanda, las medidas antidumping pueden dar lugar a una reducción significativa del volumen del comercio. Cabe la posibilidad de que la protección contingente otorgada a una rama de producción de las fases “anteriores” del proceso haga que las ramas de producción de las fases “ulteriores” soliciten una protección semejante. Si las empresas compiten no sólo en lo relativo al precio sino



también en lo que respecta a la calidad del producto, a largo plazo las medidas antidumping pueden ser perjudiciales para la empresa nacional si hacen que la empresa extranjera mejore la calidad de su producto. El hecho de penalizar a las empresas extranjeras con derechos antidumping puede hacer que a las empresas de países tecnológicamente atrasados les resulte más difícil ponerse al día y puede impedir que las empresas mejoren su productividad. Por último, las medidas antidumping pueden facilitar la colusión entre empresas nacionales y extranjeras.

*Las normas del GATT/OMC parecen dar a los Miembros mucha flexibilidad en la utilización de la medida, ya que en algunos casos el dumping puede contribuir al bienestar.*

El artículo VI del GATT y el Acuerdo Antidumping (cuyo título oficial es Acuerdo sobre la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994) contienen normas internacionalmente acordadas sobre el desarrollo de las investigaciones antidumping y la aplicación de las medidas antidumping. Se pone en marcha una investigación antidumping cuando se alega que el dumping practicado por un exportador causa daño a una rama de producción nacional. La definición de dumping que figura en el Acuerdo no establece diferencias en cuanto a la naturaleza, ya sea predatoria o cíclica, la motivación o la duración posible del dumping. La solicitud de iniciación de una investigación antidumping debe ser apoyada por una determinada proporción de la rama de producción nacional. Debe haber pruebas de que las importaciones objeto de dumping han causado o amenazan causar un daño importante a la rama de producción nacional. Las medidas antidumping no pueden exceder del margen de dumping. Las medidas no pueden ser permanentes y sólo se pueden prorrogar si en un examen ulterior se determina que la supresión de una medida daría lugar a la continuación o la repetición del daño y del dumping.

*Los economistas también han planteado algunas cuestiones relacionadas con las disposiciones relativas al daño importante...*

El Acuerdo Antidumping permite la práctica de la acumulación cuando las importaciones de un producto procedentes de más de un país son objeto simultáneamente de investigaciones antidumping y la determinación de la existencia de daño puede ser resultado de la constatación del dumping acumulado de distintas procedencias nacionales. La acumulación aumenta las posibilidades de constatación positiva

de la existencia de daño, porque es mucho más fácil identificar y establecer la existencia de un daño importante resultante de un aumento del volumen de las importaciones que establecer por separado un nivel suficiente de daño para niveles menores de importaciones de países proveedores específicos. Cuando los exportadores de diferentes países se consideran de forma acumulativa, cada uno de ellos tendrá menos incentivos para invertir en su propia defensa, ya que puede aprovechar la defensa jurídica de otros exportadores. Pero en ese caso, el esfuerzo cumulativo para establecer una defensa jurídica no llega a ser óptimo, lo que aumenta la posibilidad de una determinación positiva de la existencia de daño.

Una segunda cuestión se refiere a la lista de factores que tienen que examinar las autoridades investigadoras cuando consideran la existencia de un daño importante. Se ha sugerido que algunos de los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo en realidad pueden reflejar una evolución saludable de la industria nacional. 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.

*...y han propuesto la utilización de conceptos y modelos económicos en los análisis de la relación causal y la no atribución.*

Se ha sostenido que se podrían utilizar conceptos y métodos económicos en los análisis de la relación causal y de la no atribución. Hay simulaciones o modelos econométricos que permiten determinar la contribución del dumping al daño sufrido por una rama de producción nacional y distinguirla de la aportación de otros factores. Otra consideración se refiere al uso que se hace de la prueba de no atribución. Se imponen derechos antidumping para contrarrestar el margen de dumping a condición de que haya pruebas de que el daño causado a la 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 utilizarse también 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.

## SUBVENCIONES Y DERECHOS COMPENSATORIOS

*En general, los derechos impuestos para compensar las subvenciones no contribuirán al aumento del bienestar global en el país que los impone, salvo en dos casos: cuando se puede invocar el argumento basado en la relación de intercambio y cuando falla el mercado. Hay consideraciones de economía política que ayudan a explicar por qué los gobiernos pueden utilizar derechos compensatorios.*

En el supuesto de que los mercados funcionen perfectamente, los derechos compensatorios normalmente tienen efectos negativos para el bienestar global del país que los impone. Esa proposición está sujeta a dos reservas principales. En primer lugar, en teoría, los derechos compensatorios pueden mejorar las condiciones de intercambio del país importador. Si esta mejora de la relación de intercambio derivada del derecho es superior a la pérdida de eficiencia, el bienestar global puede ser un motivo para que el gobierno lo imponga. En segundo lugar, los derechos compensatorios pueden desalentar totalmente el otorgamiento de subvenciones, beneficiando de este modo a los productores del país importador que tienen que competir con productos subvencionados en sus mercados de exportación.

Si se abandona el supuesto de los mercados perfectos, se pueden invocar otros argumentos basados en el bienestar global para justificar la utilización de derechos compensatorios. Cuando los salarios son rígidos, por ejemplo, una subvención puede perjudicar al país importador. De manera análoga, en condiciones de competencia imperfecta en los mercados de productos, se puede recurrir a derechos compensatorios para apropiarse de una parte de las rentas económicas que corresponden a los factores de producción.

Los principales beneficiarios de los derechos compensatorios son los productores que compiten con las importaciones subvencionadas. Si, como se apunta en las obras de economía política, los gobiernos no maximizan necesariamente el bienestar nacional, sino que optan por aplicar políticas que benefician a determinados grupos, pueden utilizar los derechos compensatorios para ayudar a los productores que se han visto perjudicados por las subvenciones extranjeras.

*Los derechos compensatorios pueden tener dos objetivos principales en los acuerdos comerciales. En primer lugar, los gobiernos pueden utilizarlos para neutralizar los efectos externos (externalidades) negativos derivados de las subvenciones. En segundo lugar, la posibilidad de que se impongan derechos compensatorios puede desalentar desde un comienzo la utilización de subvenciones.*

Si la justificación de un acuerdo comercial es suprimir recíprocamente las políticas que tienen efectos negativos (externalidades) para los interlocutores comerciales, los derechos compensatorios pueden contribuir al logro de este objetivo. El gobierno de un país importador puede fijar derechos compensatorios con el fin de restablecer el precio existente en ausencia de la subvención, de manera que ésta no afectaría a los productores y consumidores nacionales. Al mismo tiempo, recauda ingresos arancelarios que lo sitúan en una situación mejor que la anterior a la subvención. Sin embargo, en este caso concreto, la externalidad negativa que impone la subvención no corresponde necesariamente a una reducción del bienestar económico global para el país importador. Eso significa que se podría considerar que la legislación sobre los derechos compensatorio es un medio de garantizar el derecho de los productores nacionales a estar protegidos de los efectos perjudiciales de las subvenciones extranjeras, y no un instrumento para promover la eficiencia mundial.

La posibilidad de imponer derechos compensatorios también puede considerarse parte de un sistema multilateral más amplio destinado a desalentar las subvenciones que causan distorsión del comercio y a facilitar los compromisos de política comercial. Un sistema de limitación de las subvenciones sólo puede ser eficaz si se adoptan los medios adecuados para exigir su cumplimiento y los derechos compensatorios pueden formar parte de ese mecanismo de cumplimiento. Si bien, en sentido estricto, los derechos compensatorios pueden considerarse perjudiciales para el bienestar económico nacional, si hay disposiciones creíbles sobre derechos compensatorios en todos los países, podrían aportar mejoras sistémicas. Debido a la amenaza de los derechos compensatorios los gobiernos pueden resistir las presiones políticas en favor de costosas subvenciones en el propio país y evitar subvenciones que perjudicarían a los exportadores de cada nación en los mercados exteriores.

*Las disposiciones jurídicas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias apoyan la idea de que los gobiernos necesitan derechos compensatorios para ayudar a los productores nacionales. Sin embargo, no confirman la idea de que, en el sistema de la OMC, los derechos compensatorios sirven para desalentar las subvenciones.*

Si la posibilidad de aplicar derechos compensatorios se concibiera como un medio de neutralizar o desalentar las subvenciones que reducen el bienestar de los interlocutores comerciales, deberían aplicarse únicamente cuando se pudiera demostrar que una subvención tiene ese efecto negativo. Sin embargo, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias limita el recurso a los derechos compensatorios a las situaciones en que el país importador puede demostrar que una rama de producción ha sufrido daño a causa de las importaciones subvencionadas. Esto apoya la idea de que el principal fundamento de la legislación sobre derechos compensatorios es proteger a los productores nacionales de los efectos perjudiciales de las subvenciones extranjeras, y no promover la eficiencia global.

Hay razones para dudar de que la amenaza de imponer derechos compensatorios en el marco del sistema de la OMC contribuya realmente a desalentar la concesión de subvenciones. En primer lugar, los derechos compensatorios no se han utilizado frecuentemente y sólo han recurrido a ellos algunas naciones. Ello se debe en parte a la prueba de daño, que estipula que un país que impone un derecho compensatorio debe tener una rama de producción que compita con las importaciones. Además, la aplicación unilateral y no coordinada de medidas compensatorias sólo puede reorientar las subvenciones hacia los mercados en los que no se aplican estas medidas. En segundo lugar, los derechos compensatorios sólo se emplearán contra programas de subvención cuando los interlocutores comerciales lleguen a tener conocimiento de ellos. Si la detección lleva tiempo, los beneficiarios de la subvención pueden obtener considerables beneficios antes de que se aplique el derecho compensatorio.

*El debate económico sobre las disciplinas de la OMC relativas a los derechos compensatorios se ha centrado en dos aspectos de las disposiciones: la justificación de una vía unilateral frente a una vía multilateral para tratar el problema de las subvenciones y la naturaleza de la prueba del daño.*

Las normas de la OMC ofrecen una vía multilateral y una vía unilateral para tratar el problema de las

subvenciones. Según la primera, un Miembro que considera que las subvenciones otorgadas por otro Miembro perjudican sus intereses puede impugnar la medida en el marco del sistema de solución de diferencias. La vía unilateral ofrece la posibilidad de aplicar derechos compensatorios contra las subvenciones causantes de daño. El análisis de la razón por la que existen dos vías se basa en consideraciones tanto teóricas como prácticas.

Con respecto a la cuestión de la prueba del daño, una de las ideas propuestas en los trabajos sobre el tema es que esta prueba se sustituya por una prueba del bienestar económico global para determinar la conveniencia de aplicar derechos compensatorios. Esta propuesta se deriva de la proposición de que la prueba del daño no es compatible con la promoción de la eficiencia económica global.

## RENEGOCIACIÓN DE LOS COMPROMISOS

*Las disposiciones de la OMC para la renegociación de los compromisos que determinan las condiciones de acceso al mercado no tienen por objeto permitir medidas correctivas temporales sino asegurar un ajuste más permanente de los compromisos.*

Los compromisos asumidos en la OMC pueden renegociarse en virtud del artículo XXVIII del GATT y el artículo XXI del AGCS. Estos artículos definen las condiciones en que los Miembros de la OMC están autorizados a retirar compromisos (reducciones arancelarias consolidadas o compromisos específicos) a cambio de otros compromisos para compensar a los Miembros cuyos intereses comerciales se vean afectados por la retirada.

Como otras disposiciones de flexibilidad, la posibilidad de renegociar compromisos puede servir de válvula de seguridad para facilitar el logro de compromisos más profundos cuando hay incertidumbre acerca de la evolución futura. Asimismo, la renegociación permite un “incumplimiento eficiente” en el marco de un acuerdo comercial (es decir, desviaciones de los compromisos que pueden ser mutuamente beneficiosas para los signatarios).

*Los factores institucionales y los costos administrativos pueden explicar por qué algunos países parecen utilizar la renegociación de los compromisos como forma de protección contingente.*

En general, no tendría sentido modificar los compromisos con carácter permanente en respuesta a un cambio temporal de las condiciones económicas y políticas. Sin embargo, este factor temporal puede perder fuerza cuando se recurre al derecho de renegociación como forma de protección contingente.

Algunos aspectos del texto jurídico pueden inducir a los países a preferir la renegociación a otras medidas comerciales correctivas. Una consideración se refiere a los costos de “reputación” (es decir, la pérdida de credibilidad ante los interlocutores comerciales) de distintas medidas. La renegociación tiene un pequeño costo de reputación en la medida en que requiere una compensación, y puede preferirse a otras medidas comerciales correctivas. Además, puede haber factores institucionales (como la falta de capacidad institucional para administrar una legislación antidumping) que induzcan a los países a recurrir a la renegociación como forma de protección contingente.

## MARGEN ENTRE LOS COMPROMISOS Y LAS MEDIDAS APLICADAS

*La consolidación jurídica de los aranceles en los mercados de productos y los compromisos de acceso a los mercados y trato nacional en los mercados de servicios constituyen la piedra angular de los acuerdos comerciales. Sin embargo, algunos compromisos reflejan niveles inferiores a las políticas aplicadas (el excedente de consolidación).*

En el debate sobre política comercial muchas veces se afirma que la consolidación de los compromisos de política comercial a un nivel superior al de las medidas aplicadas aumenta la estabilidad de las políticas y reduce la incertidumbre de los exportadores en los mercados extranjeros. Sorprende la poca atención que han prestado los economistas a esta cuestión. Un reducido número de contribuciones teóricas recientes vinculan la utilización de consolidaciones débiles (es decir, consolidaciones que especifican el nivel máximo en que un gobierno se compromete a fijar su tipo aplicado en lugar de especificar el nivel preciso) a los costos de contratación, las presiones políticas internas o las contribuciones continuas de los grupos de presión. Son todavía más escasos los estudios dedicados a cuantificar los beneficios de las consolidaciones arancelarias o el valor que debe atribuirse al excedente de consolidación.

*Los excedentes de consolidación son un elemento destacado de los compromisos contraídos por la mayoría de los Miembros en el marco de la OMC.*

Un examen detallado de las consolidaciones arancelarias en los países en desarrollo muestra que, en muchos de ellos, entre el 70 y el 90 por ciento de los aranceles podrían elevarse 15 puntos porcentuales sin infringir los compromisos contraídos en el marco de la OMC. Existen excedentes de consolidación en otras esferas, como en el caso de los aranceles de los países desarrollados en el sector agropecuario (así como los compromisos de ayuda interna y subvenciones a la exportación) y en relación con las listas de servicios de la mayoría de los Miembros. Sin embargo, estos excedentes son más difíciles de cuantificar con exactitud, debido a la naturaleza de los compromisos contraídos en estas esferas.

## IMPUESTOS A LA EXPORTACIÓN

*La falta de compromisos de consolidación en relación con los impuestos a la exportación por parte de la mayoría de los Miembros pone de relieve el carácter incompleto del Acuerdo sobre la OMC y da a los Miembros una forma de flexibilidad en gran parte incontrolada.*

Los Miembros de la OMC podrían imponer grandes restricciones al comercio estableciendo impuestos a la exportación, sin tener que cumplir prescripciones específicas de procedimiento, demostrar la existencia de determinadas circunstancias ni acatar la limitación que imponen los exámenes por extinción.

Por otro lado, la aplicabilidad general del principio de la nación más favorecida impone una limitación al uso discrecional de los impuestos a la exportación. Además, en el caso de algunos Miembros de la OMC, la utilización de impuestos a la exportación está limitada por los compromisos de consolidación contraídos al adherirse a la OMC. Otros países tienen esas limitaciones en virtud de compromisos contraídos en el marco de acuerdos comerciales regionales o como consecuencia de la legislación nacional.

*Los impuestos a la exportación se pueden utilizar por varios motivos, pero en general no son una política óptima en condiciones hipotéticas de mercado perfecto.*

El análisis de los exámenes de las políticas comerciales realizados entre 1995 y 2008 muestra que los gobiernos recurren a los impuestos a la exportación principalmente con los objetivos declarados de proteger al país de los cambios repentinos de los precios (choques), compensar las pérdidas de ingresos públicos en caso de fuerte devaluación de la moneda, fomentar las industrias incipientes y proteger el medio ambiente.

Las restricciones a la exportación, como los aranceles, no son en general una política óptima según los análisis neoclásicos del mercado. Sin embargo, en algunos casos, su aplicación puede estar justificada como segunda opción y pueden ser preferibles a las restricciones a la importación.

## ELECCIÓN ENTRE LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN CONTINGENTE

*Las diferencias en los marcos jurídicos aplicables -el nacional y el internacional- parecen ser un factor importante en la elección de las políticas comerciales contingentes concretas de los gobiernos.*

Sorprende el uso predominante que hacen muchos países de las medidas antidumping. Una de las razones puede ser que las normas de la OMC no obligan a otorgar una compensación. Si en una diferencia se impugna una medida antidumping, es posible que la compensación prevista (o las medidas de retorsión a que pueda hacer frente el país) no sea distinta de lo que el país estaría obligado a proporcionar en todo caso en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias o en las renegociaciones.

Otra ventaja de las medidas antidumping respecto de las salvaguardias es la posibilidad de obtener varias prórrogas en el marco de los exámenes por extinción. En muchos casos, éstos no parecen haber representado un obstáculo importante para que se siguieran prorrogando esas medidas.

La aplicación discriminatoria de los derechos antidumping en comparación con las salvaguardias y los incrementos de los aranceles, así como la posibilidad de negociar compromisos relativos a los precios, son elementos de flexibilidad que los gobiernos pueden apreciar. Los arreglos voluntarios de este tipo también pueden ayudar a limitar el riesgo de sufrir daños para la reputación asociados a la frecuente utilización de medidas antidumping.

A nivel nacional, la participación de diversos agentes en el proceso de adopción de decisiones puede diferir entre distintas políticas comerciales contingentes. En función de la entidad cuyo acuerdo haya que obtener y de la autoridad discrecional concedida a los distintos responsables de las decisiones, los resultados para la rama de producción nacional serán más o menos inciertos.

*También pueden influir factores de economía política.*

Desde el punto de vista de la economía política, el hecho de que las medidas antidumping implican la existencia de una práctica comercial “desleal” por parte de interlocutores comerciales extranjeros puede hacer que esta medida contingente sea más atractiva que otra centrada exclusivamente en un análisis de las condiciones en la economía interna. Entre las flexibilidades examinadas en detalle en este Informe, las medidas antidumping y compensatorias son las únicas que tienen esta característica. Las medidas en materia de derechos compensatorios difieren de las medidas antidumping en que la supuesta práctica comercial desleal es imputable a un gobierno y no al sector privado. Puede ser menos interesante en términos de economía política actuar en contra de otro gobierno que actuar en contra de empresas.

Por sí solo, ninguno de los puntos señalados puede explicar de forma concluyente la preferencia por las medidas antidumping frente a las demás políticas comerciales contingentes examinadas en este Informe. Sin embargo, en conjunto, se diría que las normas antidumping, incluidos los dispositivos nacionales, son suficientemente flexibles para adaptarse a una amplia gama de circunstancias que exigen una política comercial contingente.

## DATOS EMPÍRICOS

*los datos empíricos sobre la protección contingente tienen lagunas significativas, lo que hace difícil extraer conclusiones generales a partir de los datos.*

La mayoría de los estudios empíricos sobre medidas de contingencia se ocupan de las medidas antidumping, y predominan los estudios empíricos sobre los Estados Unidos y la Unión Europea. Hasta hace muy poco, no había estudios sobre medidas contingentes en los países en desarrollo. Sin embargo, resulta difícil sacar conclusiones generales de estos datos, ya que la mayoría de los resultados de los estudios varía en función de los países o de los sectores.

Al mismo tiempo, los datos comparables sobre las distintas medidas de protección contingente no permiten proceder a un análisis comparativo de países ni a un análisis de la sustitución de un instrumento por otro. Una posible forma de colmar esta laguna, consistiría en que los Miembros de la OMC notificaran mejor las medidas que adopten y en que las notificaciones fueran más puntuales y más completas.

*Una característica interesante que se deduce de las pautas y tendencias observadas en el uso de medidas de protección de contingencia es que la preferencia por medidas concretas depende del sector. Además, algunos países utilizan más que otros ciertas medidas comerciales correctivas.*

Las medidas antidumping, los derechos compensatorios y las salvaguardias, y en menor medida la renegociación, se aplican principalmente en relación con los sectores de los productos químicos y el acero. Los impuestos a la exportación se imponen principalmente a los productos pesqueros, los productos forestales, el oro y los metales preciosos, y los cereales. El recurso a los aumentos arancelarios está mucho menos concentrado en determinados sectores que la utilización de estas otras medidas de protección contingente.

A nivel de países, los datos permiten distinguir entre usuarios tradicionales y nuevos de medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias. Los países desarrollados son los principales usuarios de medidas compensatorias. En los últimos años los países en desarrollo se han convertido en los mayores usuarios de medidas antidumping, salvaguardias, impuestos a la exportación y aumentos de aranceles dentro de las consolidaciones. En particular, en nuestra muestra reducida, los seis países que en mayor grado emplean aumentos de aranceles son países africanos, lo que contrasta con la lista de usuarios de medidas antidumping. Esto puede deberse a que los países en desarrollo, particularmente los más pobres, prefieren utilizar los aranceles porque carecen de los recursos necesarios para cumplir las prescripciones de procedimiento que rigen la aplicación de medidas antidumping, compensatorias o de salvaguardia.

*Desgraciadamente, no hay muchos estudios empíricos que respalden la tesis de que las medidas comerciales contingentes son un *quid pro quo* que facilita compromisos más profundos de apertura de los mercados.*

Hay estudios monográficos que sugieren que hay una relación de complementariedad entre las medidas contingentes y la apertura de los mercados. A menudo, las medidas comerciales contingentes han servido para encauzar y aislar las presiones proteccionistas que de otro modo habrían amenazado seriamente toda la política de apertura.

Sin embargo, en el caso concreto de las medidas antidumping, las pruebas econométricas de la

relación entre las disposiciones de flexibilidad y los compromisos son ambiguas. Un estudio centrado en determinar si un país dispone de un mecanismo antidumping en el momento de su adhesión al GATT/OMC sostiene la premisa de que la posibilidad de emplear medidas de flexibilidad ayuda a avanzar en el proceso general de apertura del mercado. No obstante, hay estudios econométricos basados en datos sectoriales desagregados que hacen dudar de estas conclusiones. Respecto de los países en desarrollo que recurren con frecuencia a medidas antidumping, los estudios tienden a demostrar que hay un aumento de la actividad antidumping después de la apertura del comercio, y que la aplicación de medidas antidumping no guarda relación con nuevas reducciones arancelarias.

Es necesario investigar mucho más a fondo si las medidas de protección contingente han permitido a los países comprometerse a una mayor apertura de los mercados.

Los estudios que se ocupan de los acuerdos comerciales regionales muestran que, en su mayor parte, esos acuerdos incluyen disposiciones sobre medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias, lo que confirma el argumento de que los países necesitan poder actuar con flexibilidad cuando se comprometen a una mayor liberalización del comercio. Los escasos acuerdos comerciales preferenciales que han logrado suprimir las medidas antidumping, los derechos compensatorios y las medidas de salvaguardia se caracterizan por una integración más profunda y una mayor coordinación o armonización de sus políticas internas. Esto no quiere decir que la demanda de flexibilidad desaparezca a medida que los acuerdos comerciales preferenciales promueven una integración más profunda. Más bien parece que una integración más profunda requiere instrumentos distintos para conseguir la flexibilidad y lograr el ajuste, como por ejemplo los fondos estructurales en la Unión Europea.

*Los datos sobre medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias avalan en general la idea de que estas medidas son instrumentos de flexibilidad para hacer frente a situaciones difíciles. Las pruebas no son tan evidentes en el caso de los aumentos de los aranceles aplicados, los impuestos a la exportación y la modificación de los compromisos arancelarios.*

Los estudios empíricos disponibles indican que el uso de medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias por los gobiernos se explica en gran medida por los movimientos del ciclo económico y

el tipo de cambio real y por factores determinantes a nivel de la rama de producción. La frecuencia de las medidas comerciales contingentes, en particular las medidas antidumping, aumenta durante los períodos de aminoración de la actividad económica en un país. Al parecer las fluctuaciones del tipo de cambio real también influyen en el número de solicitudes de medidas antidumping, aunque tienen efectos opuestos en cuanto a la probabilidad de la existencia de dumping y daño. Si se mantienen constantes todas las demás variables, es más probable que presenten solicitudes de medidas antidumping las industrias con mayor penetración de importaciones, gran número de empleados y gran demanda de capital. En algunos estudios recientes se destaca también la orientación exportadora de la rama de producción nacional como factor que determina la frecuencia de las solicitudes de medidas antidumping. Las autoridades investigadoras se muestran más dispuestas a conceder una protección comercial contingente a las industrias que hacen frente a una reducción de los beneficios o un aumento de las importaciones, pero también parece ser pertinente un elemento “político” que refleja el tamaño o la importancia de la rama de producción afectada.

No existen datos empíricos sistemáticos sobre los factores que determinan la modificación de concesiones, los aumentos de aranceles dentro de las consolidaciones o el uso de impuestos a la exportación. Sin embargo, un análisis preliminar de los datos sugiere que, como cabría esperar cuando se consideran los costos de ajuste, la modificación de concesiones se produce principalmente después de la conclusión de una ronda. Además, los datos sobre impuestos a la exportación indican que, si bien pueden aplicarse para hacer frente a contingencias como problemas de precios o efectos inflacionarios, los motivos para imponerlos parecen estar relacionados, en buena medida, con objetivos a largo plazo como la recaudación de ingresos fiscales, el apoyo a las industrias de elaboración avanzada y la protección del medio ambiente.

*Hay importantes diferencias de un país a otro en cuanto al grado de flexibilidad que ofrecen las distintas medidas de protección contingente.*

Aunque en los acuerdos multilaterales ha aumentado la uniformidad de las prácticas comerciales correctivas, hay notables diferencias entre los países en cuanto a aspectos de procedimiento y de fondo que afectan a las medidas por las que se opta, la probabilidad percibida de constataciones positivas y los efectos de las medidas.

Al parecer las autoridades nacionales tienen amplias facultades discrecionales para decidir sobre toda una serie de cuestiones importantes relacionadas con las medidas comerciales correctivas, como el uso de valores normales reconstruidos en el caso de los procedimientos antidumping, el trato de las economías que no son de mercado y la determinación del daño y la relación de causalidad.

*Los datos empíricos existentes sobre los efectos económicos de la adopción de medidas de contingencia demuestran que la aplicación de este tipo de medidas tiene costos, aunque su magnitud es incierta.*

La protección contingente puede perjudicar a los consumidores nacionales porque puede hacer que aumenten los precios internos, ya sea directa o indirectamente, a través de sus efectos sobre el poder de mercado de los productores nacionales. De los datos basados en el efecto de bienestar global de las medidas antidumping y los derechos compensatorios se deduce que la protección contingente tiene costos significativos. Sin embargo, los resultados de los estudios existentes acerca de los efectos de la protección contingente sobre el poder de mercado de la rama de producción que compite con las importaciones difieren según los países.

No hay pruebas concluyentes de la eficacia de la protección contingente para reducir la competencia de las importaciones o ayudar a una rama de producción en su proceso de reestructuración o de superación del retraso tecnológico. Por un lado, la protección contingente tiene efectos de desviación del comercio y estimula la inversión extranjera directa destinada a eludir los aranceles. Por otro lado, parece haber factores distintos de la protección contingente que tienen un mayor efecto en lo que se refiere a promover la recuperación industrial o acelerar la superación del retraso tecnológico.

## CONCLUSIONES

*hay un contrapeso recíproco entre la flexibilidad que permite la adopción de medidas de contingencia en un acuerdo comercial y la naturaleza vinculante de los compromisos.*

Las normas relativas al daño, la relación de causalidad y la duración de las medidas tienen por objeto lograr un equilibrio adecuado. Lo mismo puede decirse de las normas en materia de compensación.

*Las medidas comerciales de contingencia que los Miembros adoptan pueden entrañar tanto costos como beneficios.*

Es importante distinguir entre las razones por las que se incorporan formas de flexibilidad en los acuerdos comerciales y los efectos de esas medidas adoptadas. La flexibilidad permite a los gobiernos comprometerse a una mayor apertura en un acuerdo comercial reduciendo al mismo tiempo la oposición económica y política al acuerdo. No obstante, en ausencia de fallas del mercado, las restricciones al comercio causarán pérdidas de bienestar económico. Aunque con las medidas de contingencia se hace frente al daño a la rama de producción, se tienen poco en cuenta, o no se tienen en cuenta en absoluto, los efectos en el conjunto de la economía, y algunos consideran que esta característica del sistema constituye una deficiencia.

*Las diferencias en el marco jurídico y algunos factores de economía política ayudan a explicar cómo eligen los gobiernos las medidas de contingencia.*

La elección de una medida de contingencia determinada puede depender de la facilidad con que se puede recurrir a ella, de la posibilidad de discriminar entre las fuentes de las importaciones, de la posibilidad de prorrogar el período de aplicabilidad, de los costos en términos de prestigio y de la necesidad o no de ofrecer compensación tras su adopción. Los acuerdos multilaterales imponen cierta uniformidad entre los países en lo que respecta al diseño de las medidas de contingencia, pero sigue habiendo diferencias importantes en cuestiones sustantivas y de procedimiento.

*Los datos empíricos existentes respaldan el argumento de que en los acuerdos comerciales se necesita flexibilidad para poder hacer frente en el futuro a dificultades imprevistas.*

La probabilidad de que se recurra a medidas de contingencia es mayor en circunstancias económicas difíciles. Sin embargo, la realidad de los hechos no permite excluir la posibilidad de que estas medidas se utilicen a veces como mecanismo proteccionista. Aunque hay estudios monográficos que sugieren que las flexibilidades permiten a los países comprometerse a una mayor apertura, los recientes intentos por demostrar esta tesis sobre la base del análisis económico dan resultados ambiguos. La falta de datos ha limitado el alcance y la cobertura de los estudios existentes sobre las medidas comerciales correctivas. Los Miembros

de la OMC ayudarían a resolver el problema si notificaran más puntualmente las medidas de contingencia.

*La aplicación de medidas de protección de contingencia en tiempos de crisis económica puede plantear determinados problemas.*

Los Miembros tienen el derecho indiscutible de utilizar medidas de contingencia que sean compatibles con las normas de la OMC. En circunstancias normales, estas medidas se considerarían por lo general excepcionales y rara vez se aplicarían. Sin embargo, en momentos de crisis mundial su proliferación entre los interlocutores comerciales tendría consecuencias económicas desfavorables y pocos de los efectos compensatorios positivos que en otras situaciones se invocarían para justificarlas.

*La moderación en el uso de medidas comerciales restrictivas contribuirá a una recuperación más rápida de la economía mundial.*

La experiencia de la Gran Depresión de los años treinta sugiere que, mientras que las políticas comerciales pueden tener poco o nada que ver con el comienzo de una crisis económica, es seguro que el proteccionismo puede empeorar y alargar una situación de grave deterioro. Los datos de que se dispone hasta la fecha indican cierto aumento del uso de medidas que restringen el comercio, si bien por ahora prevalece la moderación general. Aunque es relativamente fácil detectar el uso de medidas de contingencia como las analizadas en el presente Informe, resulta más difícil identificar las medidas restrictivas del comercio y las subvenciones con efectos adversos para éste que están integradas en paquetes de rescate financiero e incentivo fiscal.

*La transparencia y la supervisión efectiva contribuyen de modo decisivo a la gestión de las políticas comerciales, especialmente en circunstancias económicas adversas.*

Para la cooperación entre los países que tratan de hacer frente a la crisis, es esencial que circule libremente la información sobre las políticas que afectan al comercio. La notificación completa y puntual de las medidas comerciales de contingencia a los órganos competentes de la OMC es fundamental para asegurar una supervisión adecuada.



## I LA SITUACIÓN DEL COMERCIO EN 2008-2009

### A INTRODUCCIÓN

En la segunda mitad de 2008 y los primeros meses de 2009 empezaron a aparecer señales claras de un mercado deterioro de la economía mundial, con la reducción de los flujos comerciales mundiales y la caída de la producción, primero en las economías desarrolladas y después en las economías en desarrollo. Aunque el comercio mundial aumentó un 2 por ciento en volumen a lo largo de 2008, en los seis últimos meses del año su crecimiento se frenó, quedando muy por debajo del 6 por ciento de aumento en volumen experimentado en 2007. La producción mundial medida en función del producto interno bruto (PIB) real también sufrió una notable desaceleración: disminuyó a un 1,7 por ciento en 2008, frente al 3,5 por ciento registrado un año antes.

El crecimiento de la producción y el comercio de las economías desarrolladas ya había perdido ritmo durante los tres primeros trimestres de 2008, pero el agravamiento de la crisis financiera mundial en el cuarto trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009 parece haber acelerado esta tendencia (véase el gráfico 1).

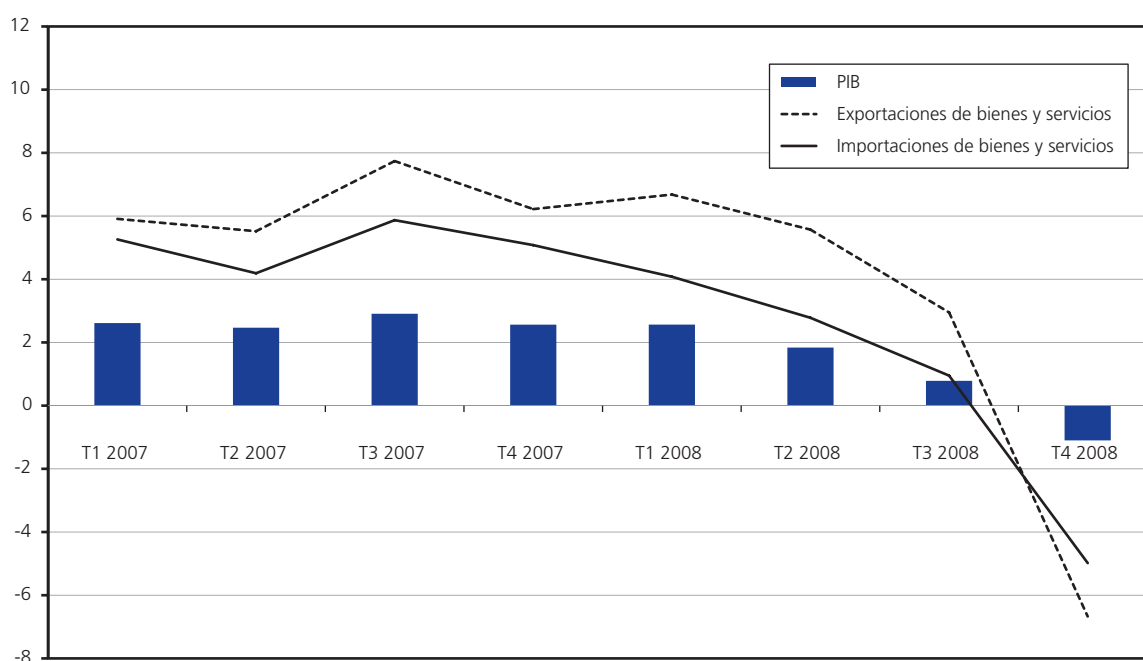
Un aspecto notable de la actual desaceleración del comercio mundial es el carácter sincronizado de la

disminución de las exportaciones y las importaciones de las principales economías desarrolladas y en desarrollo desde septiembre de 2008 (véase el gráfico 1 del apéndice). La cuota cada vez mayor del comercio de los países en desarrollo en el total mundial, y la mayor diversificación geográfica de los flujos comerciales, hizo que algunos observadores pensaran que un efecto de “desacoplamiento” haría que los países en desarrollo fueran menos vulnerables a los trastornos económicos de los países desarrollados. No ha ocurrido así.

### 1. LA CRISIS FINANCIERA PROVOCA LA DESACELERACIÓN

La crisis financiera que tanto ha debilitado la economía mundial comenzó a mediados de 2007 con caídas en el valor de los títulos con garantías hipotecarias. Esto tuvo graves repercusiones en los balances de las principales instituciones financieras. La crisis empeoró marcadamente con el hundimiento del banco de inversión Lehman Brothers de Wall Street en septiembre de 2008 y con el rescate por el gobierno de varias instituciones financieras en los Estados Unidos y en otros países.

**Gráfico 1**  
**Crecimiento real del PIB y del comercio en los países de la OCDE, 2007-2008**  
(Variación porcentual anual)



Fuente: OCDE National Accounts.

Las turbulencias del sector financiero y la aguda escasez de crédito se extendieron inexorablemente a otros sectores de la economía. El descenso de los precios de los activos, la debilidad de la demanda y la caída de la producción se tradujeron en una marcada reducción del crecimiento de la producción y el comercio en muchos países, que en algunos casos fue negativo. El comercio también se ha visto afectado negativamente por una fuerte disminución del crédito para la financiación de las importaciones y las exportaciones.

Aunque la crisis comenzó en los Estados Unidos, pronto se expandió y se han visto gravemente afectadas las instituciones financieras y las economías de todo el mundo desarrollado y en desarrollo. El deterioro de la situación económica ha hecho mella en la confianza de los consumidores y de las empresas. La pérdida de confianza en el sector financiero ha afectado a los demás sectores de la economía.

La crisis financiera ha perturbado el funcionamiento normal del sistema bancario, privando a las empresas y a los particulares del crédito que necesitan con urgencia. La caída de las bolsas y de los precios de la vivienda también ha reducido la riqueza en los Estados Unidos y en otros países, y han hecho que los hogares se resistan a comprar bienes duraderos como automóviles al tiempo que procuran reconstruir sus ahorros. La bajada de los precios del petróleo y el gas ha sido una bendición para los consumidores de los países importadores, pero ha privado a los países productores de petróleo de los ingresos derivados de la exportación.

En los últimos meses de 2008 y principios de 2009 se registró una caída vertiginosa de la producción y el comercio mundiales, primero en las economías desarrolladas y posteriormente en los países en desarrollo. Los gobiernos han ensayado diversas medidas de política para hacer frente a la crisis económica, entre ellas el rescate financiero de bancos, así como políticas monetarias y fiscales para limitar el impacto de la crisis. Es posible que la política monetaria tradicional esté alcanzando los límites de su eficacia, toda vez que los bancos centrales de los Estados Unidos y de otros países han reducido ya los tipos de interés a cerca del cero por ciento. Es posible que la rapidez de la recuperación dependa ahora de la eficacia de los planes de estímulo fiscal propuestos, que actualmente equivalen a más del 3 por ciento de la producción mundial total.

## 2. RAZONES DE LA CONTRACCIÓN DEL COMERCIO

Los descensos de los flujos comerciales en los últimos meses de 2008 y comienzos de 2009 fueron más pronunciados que los de desaceleraciones precedentes; hay varias explicaciones posibles de este fenómeno.

Una de ellas es que la caída de la demanda es más generalizada que en el pasado, porque todas las regiones económicas del mundo están retrocediendo a un mismo tiempo.

Una segunda razón de la magnitud de los recientes descensos guarda relación con la creciente presencia de cadenas de suministro mundiales en el comercio total. La contracción o expansión del comercio no dependen ya simplemente de los cambios en los flujos comerciales entre un país productor y un país consumidor: las mercancías cruzan muchas fronteras durante el proceso de producción y los componentes del producto final se contabilizan cada vez que se atraviesa una frontera. La única manera de evitar este efecto -cuya magnitud sólo puede suponerse, a falta de información sistemática- sería medir las transacciones comerciales en función del valor añadido en cada fase del proceso de producción. Como el valor añadido, o el rendimiento de los factores de producción, es la medida real del ingreso en la economía, y el comercio es un flujo bruto más que una medida del ingreso, de ello se sigue que un fuerte aumento o descenso de las cifras de los flujos comerciales no debe interpretarse como un reflejo preciso de lo que está ocurriendo realmente en los ingresos y el empleo.

Un tercer elemento que probablemente contribuirá a la contracción del comercio es la escasez de financiación comercial. Éste ha sido un problema evidente, al que las instituciones internacionales y los gobiernos están prestando especial atención. La OMC ha contribuido haciendo que los principales actores se unan para trabajar con miras a asegurar la disponibilidad de financiación comercial en formas asequibles.

Un cuarto factor que podría contribuir a la contracción del comercio es el incremento de las medidas de protección. Todo aumento de esas medidas pondrá en peligro las perspectivas de recuperación y prolongará la desaceleración. El riesgo de que aumente el proteccionismo es motivo de preocupación.<sup>1</sup>

## B PANORAMA GENERAL DE LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y LA PRODUCCIÓN EN 2008-2009

### 1. CRECIMIENTO ECONÓMICO

El crecimiento económico mundial –medido en función de la producción total o el producto interno bruto (PIB)– se desaceleró bruscamente en 2008 y a principios de 2009<sup>2</sup> en el contexto de la peor crisis financiera desde los años 30. El debilitamiento de la demanda en las economías desarrolladas, provocado por la caída de los precios de los activos, y la mayor incertidumbre económica contribuyeron a reducir el crecimiento de la producción mundial del 3,5 por ciento en 2007 al 1,7 por ciento en 2008. El crecimiento de 2008 fue el más lento desde 2001 y muy inferior al promedio decenal del 2,9 por ciento.

Las economías desarrolladas apenas consiguieron un 0,8 por ciento de crecimiento en 2008, frente al 2,5 por ciento de 2007 y a la tasa media del 2,2 por ciento entre 2000 y 2008. En cambio, en 2008 los países en desarrollo aumentaron su producción un 5,6 por ciento, menos que el 7,5 por ciento de 2007 pero todavía igual a su promedio en el período comprendido entre 2000 y 2008.

Los países exportadores de petróleo experimentaron en 2008 un rápido crecimiento de 5,5 por ciento en promedio, y los exportadores del Oriente Medio consiguieron un crecimiento todavía más rápido, del 6,3 por ciento. Los países menos adelantados (PMA) crecieron más deprisa que cualquier otro grupo de países: un 6,6 por ciento en 2008, superior al promedio del 6,3 por ciento de 2000-2008.

En Europa y América del Norte el crecimiento fue sólo de alrededor del 1 por ciento en 2008, mientras que las regiones exportadoras de petróleo de América del Sur y América Central, de la Comunidad de Estados Independientes y de África y el Oriente Medio aumentaron su PIB en más del 5 por ciento.

El crecimiento económico (PIB) de Asia este mismo año apenas alcanzó el 2 por ciento, debido en gran medida al crecimiento negativo (-0,7 por ciento) del Japón. Por el contrario, los países en desarrollo de Asia (con exclusión del Japón, Australia y Nueva Zelanda) crecieron un 5,7 por ciento gracias en gran parte a China, que registró el crecimiento más fuerte de todas las economías (9,0 por ciento).

La situación general en la primera mitad de 2008 fue de crecimiento ininterrumpido, y en particular los países exportadores de petróleo se beneficiaron de la subida sin precedentes de los precios del petróleo y el gas. Posteriormente, el crecimiento perdió ritmo y en la segunda mitad del año y principios de 2009 comenzó un grave retroceso, que se inició en los Estados Unidos y otros países desarrollados y se extendió luego a los países en desarrollo.

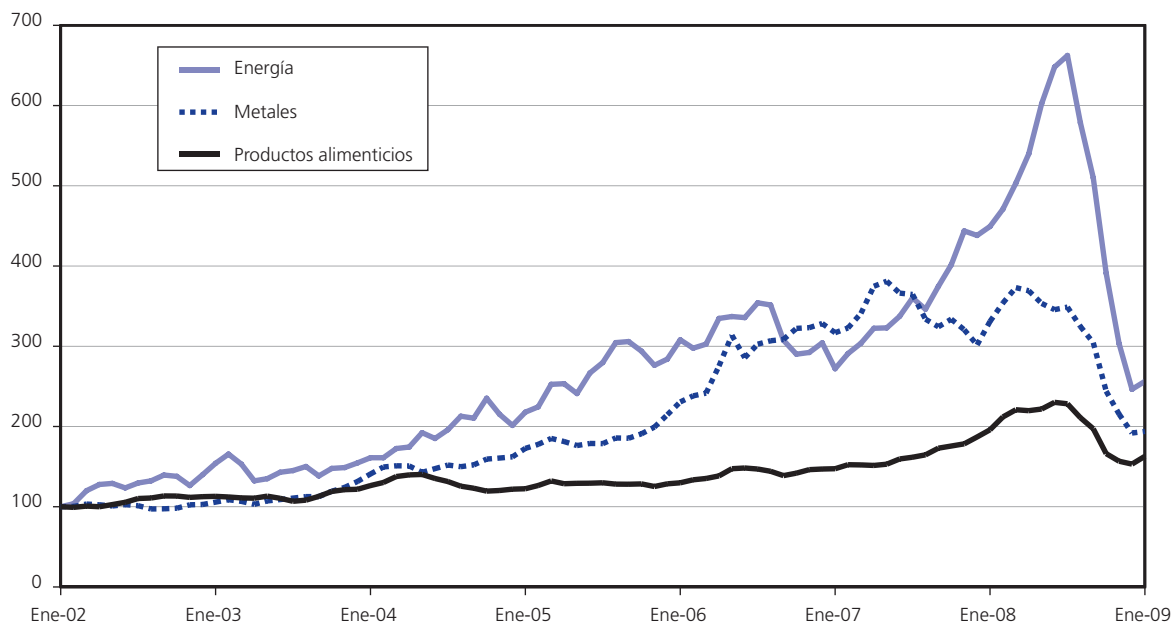
### 2. TIPOS DE CAMBIO Y PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

El valor del dólar de los Estados Unidos con respecto a un amplio grupo de monedas –es decir, su tipo de cambio efectivo real– aumentó en 2008 y en los primeros meses de 2009, al fortalecerse frente a las de sus interlocutores comerciales. La subida del dólar estuvo precedida por un período de debilitamiento con respecto a otras monedas, a partir de 2002. La apreciación de 2008 fue especialmente pronunciada en la segunda mitad del año, al tiempo que se intensificaba la crisis financiera. El fortalecimiento del dólar parece ser en gran medida resultado de la preferencia por los depósitos en efectivo (es decir, una repentina venta generalizada de inversiones en otras monedas) a cambio de una divisa considerada “refugio”. Esto puede explicar también el fortalecimiento del yen (véase más abajo).

En la primera mitad de 2008 el euro aumentó en un 7 por ciento con respecto al dólar y luego descendió un 14 por ciento entre julio y diciembre. Anteriormente había subido un 30 por ciento frente al dólar entre enero de 2006 y su nivel máximo de julio de 2008. La libra británica, el dólar canadiense y el won coreano siguieron tendencias semejantes, y en la segunda mitad de 2008 perdieron mucho terreno frente al dólar de los Estados Unidos, después de un largo período de apreciación.

El yen japonés y el yuan chino se han comportado de manera distinta en respuesta a la crisis financiera. Ambos se habían apreciado con respecto al dólar en los últimos años. A medida que se confirmaba la crisis financiera, el yen subió fuertemente con respecto al dólar mientras que el yuan se ha mantenido más o menos constante.

**Gráfico 2**  
**Precios de algunos productos primarios, enero de 2002-enero de 2009**  
 (Índice, enero de 2002=100)



Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

Los precios de los productos básicos primarios, como el petróleo y el gas, fueron muy inestables en 2008. Ello explica en gran parte que el comportamiento del comercio en la segunda mitad del año fuera tan diferente del que había tenido en el primer semestre. Tras aumentar constantemente a lo largo de todo el año 2007, los precios de la energía alcanzaron un máximo sin precedentes de más de 140 dólares por barril a mediados de 2008, para caer luego rápidamente al nivel más bajo desde comienzos de 2005 al debilitarse la demanda en los países importadores de petróleo. Entre enero de 2007 y julio de 2008 los precios de los combustibles subieron un 144 por ciento; se duplicaron así con creces. En cambio, desde julio hasta finales de 2008 bajaron un 63 por ciento (véase el gráfico 2).

Los precios de otros productos primarios, con inclusión de los metales y los alimentos, han disminuido también con respecto a su nivel máximo de comienzos de 2008. En la mayoría de los países no ha aumentado la inflación, dada la menor demanda de mercancías en todo el mundo, y la deflación podría representar para algunos países un riesgo mayor a corto plazo.

### 3. COMERCIO

El crecimiento del comercio de mercancías en cifras reales (es decir, tras tener en cuenta las variaciones

de los precios) se desaceleró fuertemente en 2008, hasta llegar al 2 por ciento frente al 6 por ciento de 2007. No obstante, el comercio consiguió todavía crecer más que la producción mundial, como suele ocurrir cuando el crecimiento de la producción es positivo. En cambio, cuando la producción crece menos, el comercio tiende a decrecer aún más, como se ha observado en 2009.

En 2008 el valor en dólares (que incluye las variaciones de los precios y las fluctuaciones de los tipos de cambio) de las exportaciones mundiales de mercancías creció un 15 por ciento, hasta llegar a 15,8 billones de dólares, mientras que las exportaciones de servicios comerciales aumentaron un 11 por ciento, hasta alcanzar 3,7 billones de dólares.

La participación de las economías en desarrollo en el comercio mundial de mercancías alcanzó en 2008 cotas sin precedentes: las exportaciones representaron el 38 por ciento del total mundial y las importaciones el 34 por ciento. Las exportaciones de mercancías de Alemania en 2008, que ascendieron a un total de 1,47 billones de dólares, fueron ligeramente superiores a las de China, con un total de 1,43 billones de dólares. Esto significa que Alemania ha mantenido su posición de principal exportador mundial de mercancías.

A pesar de los excelentes resultados de su comercio, a finales de 2008 las exportaciones de China de algunas categorías de productos empezaron a flaquear. Las exportaciones de material de oficina y equipo de telecomunicaciones, con un valor de 381.500 millones de dólares en 2008, bajaron un 7 por ciento en el cuarto trimestre con respecto al mismo período del año anterior, después de haber crecido a un ritmo medio del 17 por ciento en los tres primeros trimestres. Las exportaciones de material de oficina y equipo de telecomunicaciones a los Estados Unidos bajaron todavía más, acusando un descenso del 13 por ciento en el cuarto trimestre después de haber crecido un 10 por ciento en el tercero. En términos globales, las exportaciones de manufacturas chinas a los Estados Unidos aumentaron sólo un 1 por ciento con respecto al año anterior, después de un crecimiento del 14 por ciento en el tercer trimestre.

Uno de los sectores más castigados por la recesión mundial ha sido el del automóvil. Las exportaciones de productos de este sector del Japón bajaron un 18 por ciento en 2008, y las destinadas a los Estados Unidos cayeron un 30 por ciento en el cuarto trimestre de 2008. En 2007 los productos de la industria del automóvil representaron el 12 por ciento de las exportaciones totales de mercancías de las economías desarrolladas.

Como ocurrió con las exportaciones de mercancías, las exportaciones de servicios comerciales disminuyeron en el cuarto trimestre de 2008 en comparación con el año anterior, aunque menos (7-8 por ciento) que las de mercancías (12 por ciento). En 2008, las exportaciones de servicios comerciales crecieron más lentamente que las de mercancías (basadas en la balanza de pagos): las primeras subieron un 11 por ciento y las segundas un 15 por ciento. Las exportaciones de servicios de transporte aumentaron un 15 por ciento en 2008, mientras que las de viajes y otros servicios comerciales crecieron un 10 por ciento en cada caso. Los Estados Unidos continuaron siendo el mayor

exportador e importador de servicios comerciales, con 522.000 millones de dólares de exportaciones y 364.000 millones de importaciones.

Un indicador de la gravedad del declive mundial del comercio ha sido el hundimiento del transporte internacional. Según la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), en diciembre de 2008 el tráfico aéreo de mercancías fue un 23 por ciento inferior al de un año antes, debido sobre todo al fuerte descenso del 26 por ciento en la región de Asia y el Pacífico. En cambio, el descenso registrado en septiembre de 2001, cuando la mayor parte de las aeronaves de todo el mundo estuvieron temporalmente inmovilizadas a raíz de los ataques terroristas perpetrados en los Estados Unidos, fue de sólo el 14 por ciento.

Recientemente se ha prestado gran atención al Índice Báltico Seco (Baltic Dry Index), una medida del costo del transporte marítimo de carga a granel, publicado por la Bolsa Báltica de Londres, principal mercado mundial para la tramitación de contratos de transporte marítimo. La evolución de este índice refleja la demanda mundial de productos manufacturados. Entre junio y noviembre de 2008 el Índice Báltico Seco bajó un 94 por ciento.

Las cifras anuales del comercio expresadas en dólares estuvieron muy influidas por las variaciones de los precios del petróleo y el gas y los tipos de cambio en 2008. Aunque a finales del año los precios de los combustibles eran inferiores a todos los registrados en 2007, los precios medios de 2008 fueron superiores en aproximadamente un 40 por ciento a los de 2007. Ello tendió a elevar el total de las importaciones de mercancías en la mayoría de los países. Por ejemplo, las importaciones de mercancías en los Estados Unidos crecieron un 7 por ciento en 2008, pero las de productos distintos de los combustibles aumentaron sólo un 1 por ciento. Los precios de los alimentos y las bebidas han retrocedido también con respecto a sus niveles máximos de 2008.

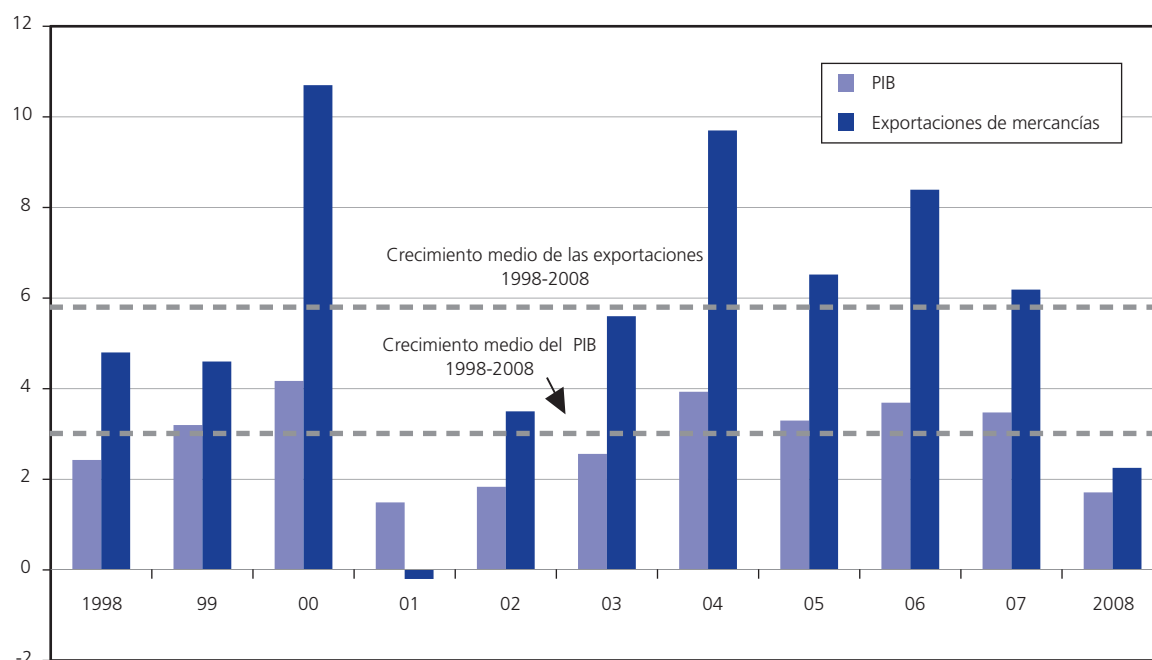
## C EL COMERCIO DE MERCANCÍAS EN 2008, EN CIFRAS (REALES) DE VOLUMEN

El volumen del comercio de mercancías (con exclusión de las fluctuaciones de los precios y los tipos de cambio) creció un 2 por ciento en 2008, frente al 6 por ciento de 2007. El crecimiento anual fue inferior al promedio del 5,7 por ciento registrado entre 1998 y 2008. El aumento del comercio de mercancías se aproximó mucho al del PIB en 2008,

mientras que en años anteriores lo había superado. Es probable que en 2009 el comercio crezca menos que el PIB (véase el gráfico 3).

En América del Sur y América Central las exportaciones aumentaron un 1,5 por ciento y las importaciones un 15,5 por ciento en 2008. El

**Gráfico 3**  
**Crecimiento del volumen del comercio de mercancías y del PIB mundiales, 1998-2008**  
 (Variación porcentual anual)



Fuente: Secretaría de la OMC.

crecimiento de las importaciones fue más fuerte que el de ninguna otra región (véase el cuadro 1). Las importaciones aumentaron más que el PIB, mientras que el volumen de las exportaciones se rezagó con respecto a la producción.

Estados Independientes, que registró un incremento del 6 por ciento con respecto a 2007. A escala mundial, la CEI ocupó también el segundo lugar en el crecimiento de las importaciones, que aumentaron un 15 por ciento con respecto al año anterior.

La región con el crecimiento más rápido del volumen de las exportaciones en 2008 fue la Comunidad de

En el Oriente Medio, el volumen tanto de las exportaciones como de las importaciones descendió

**Cuadro 1**  
**El PIB y el comercio de mercancías por regiones, 2006-2008**  
 (Variación porcentual anual a precios constantes)

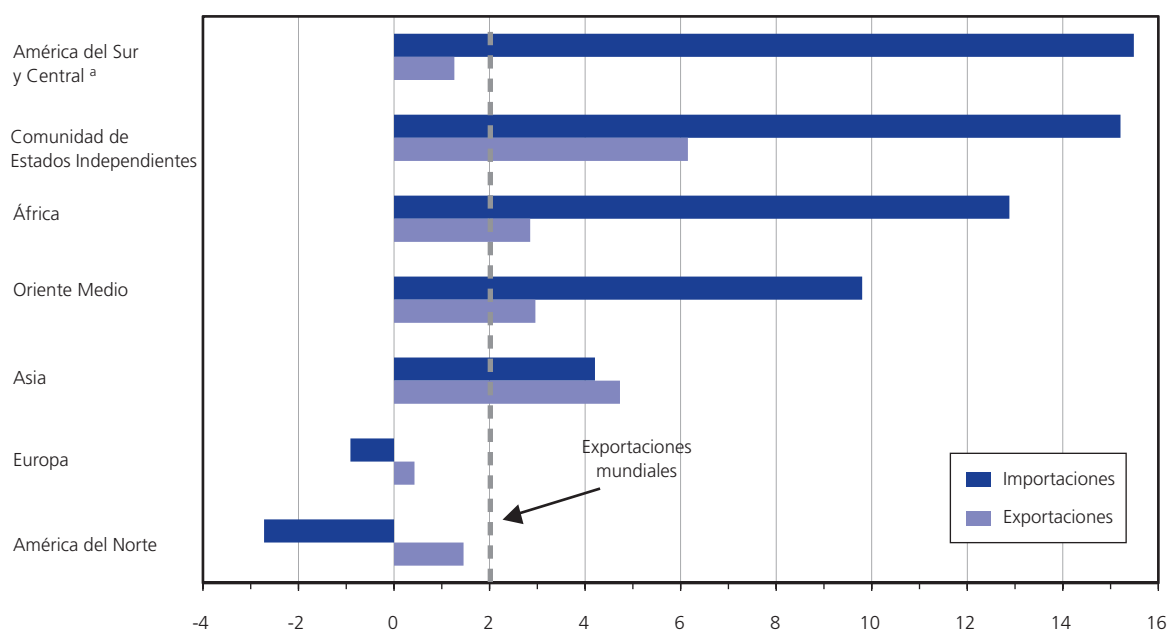
	PIB			Exportaciones			Importaciones		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Todo el mundo	3,7	3,5	1,7	8,5	6,0	2,0	8,0	6,0	2,0
América del Norte	2,9	2,1	1,1	8,5	5,0	1,5	6,0	2,0	-2,5
Estados Unidos	2,8	2,0	1,1	10,5	7,0	5,5	5,5	1,0	-4,0
América Central y del Sur <sup>a</sup>	6,1	6,6	5,3	4,0	3,0	1,5	15,5	17,5	15,5
Europa	3,1	2,8	1,0	7,5	4,0	0,5	7,5	4,0	-1,0
Unión Europea (27)	3,0	2,8	1,0	7,5	3,5	0,0	7,0	3,5	-1,0
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	7,5	8,4	5,5	6,0	7,5	6,0	20,5	20,0	15,0
África	5,7	5,8	5,0	1,5	4,5	3,0	10,0	14,0	13,0
Oriente Medio	5,2	5,5	5,7	3,0	4,0	3,0	5,5	14,0	10,0
Asia	4,6	4,9	2,0	13,5	11,5	4,5	8,5	8,0	4,0
China	11,6	11,9	9,0	22,0	19,5	8,5	16,5	13,5	4,0
Japón <sup>b</sup>	2,0	2,4	-0,7	10,0	9,5	2,5	2,0	1,5	-1,0
India	9,8	9,3	7,9	11,0	13,0	7,0	8,0	16,0	12,5
Economías de reciente industrialización (4) <sup>b</sup>	5,6	5,6	1,7	13,0	9,0	3,5	8,0	6,0	3,5

a Incluye la región del Caribe.

b Hong Kong, China; República de Corea; Singapur y Taipei Chino.

Fuente: Secretaría de la OMC.

**Gráfico 4**  
**Crecimiento real del comercio de mercancías por regiones, 2008**  
 (Variación porcentual anual)



<sup>a</sup> Incluye la región del Caribe.

Fuente: Secretaría de la OMC.

marcadamente en 2008: las exportaciones bajaron del 4 por ciento en 2007 al 3 por ciento, y las importaciones del 14 al 10 por ciento. Las exportaciones e importaciones de África también crecieron menos en 2008: las exportaciones disminuyeron del 4,5 por ciento en 2007 al 3 por ciento en 2008 y las importaciones del 14 por ciento al 13 por ciento.

El volumen de las exportaciones e importaciones de Asia bajó notablemente. El crecimiento de las exportaciones fue del 4,5 por ciento en 2008, frente al 11,5 por ciento en 2007 y el 13,5 por ciento en 2006. El crecimiento de las importaciones en

2008 fue todavía menor, ya que pasó del 8 por ciento el año anterior al 4 por ciento.

Europa fue la región donde las exportaciones crecieron con mayor lentitud el año pasado, ya que aumentaron sólo el 0,5 por ciento (el 4 por ciento en 2007). El crecimiento de las importaciones fue negativo en 2008, con un descenso del 1 por ciento. Las exportaciones de América del Norte aumentaron un 1,5 por ciento en 2008, mientras que las importaciones bajaron un 2,5 por ciento. Tanto las exportaciones como las importaciones descendieron pronunciadamente con respecto a 2007 (véase el gráfico 4).

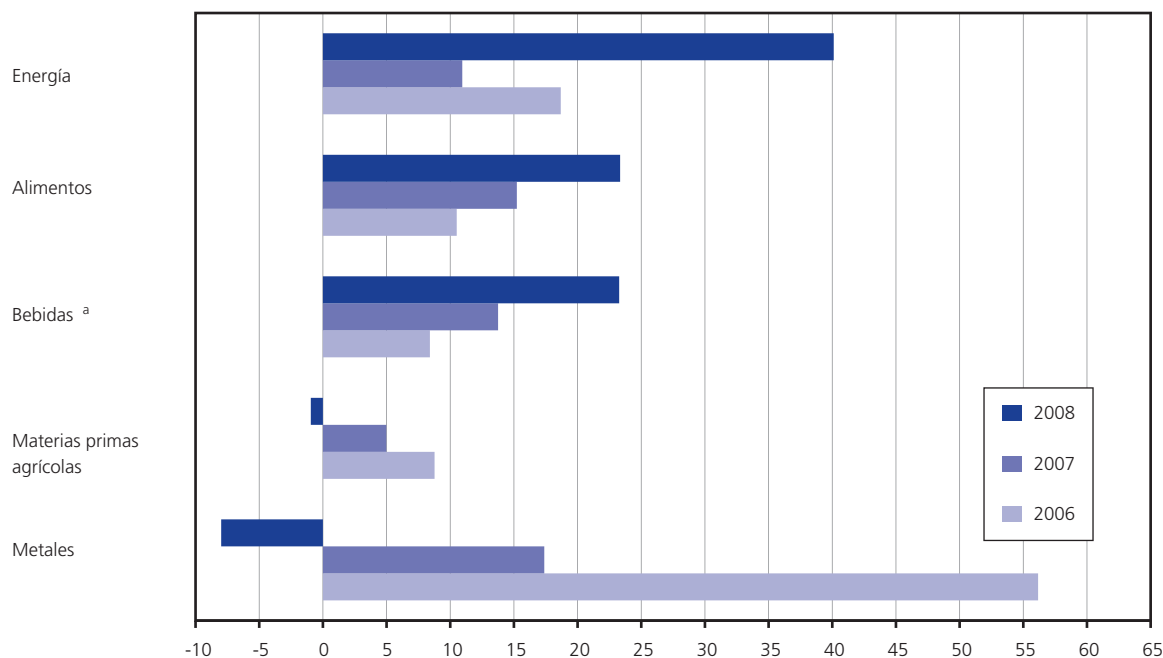
## D EL COMERCIO DE MERCANCÍAS Y SERVICIOS EN 2008, EN CIFRAS (NOMINALES) DE VALOR

### 1. PRECIOS Y TIPOS DE CAMBIO

Las regiones exportadoras netas de petróleo se beneficiaron de los precios sin precedentes del combustible en 2008: el costo del barril de petróleo superó los 140 dólares a mediados del año. No obstante, después de julio los precios bajaron, y al finalizar el año el barril valía menos de 50 dólares debido a la moderación de la demanda mundial de petróleo y a la desaceleración de la economía mundial.

La significativa subida de los precios de la energía en 2008 tuvo una fuerte repercusión en las tasas de crecimiento y en los valores nominales (es decir, con inclusión de las variaciones de los precios y los tipos de cambio) del comercio de mercancías en comparación con 2007. Los precios de la energía aumentaron un 40 por ciento por término medio el año pasado, mientras que los de los alimentos y las bebidas crecieron un 23 por ciento en ambos casos. Los precios de las materias primas agrícolas bajaron menos de un 1 por ciento, y los de los metales descendieron un 8,0 por ciento (véase el gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Precios de exportación de determinados productos primarios, 2006-2008**  
 (Variación porcentual anual)



<sup>a</sup> Incluidos el café, el cacao en grano y el té.

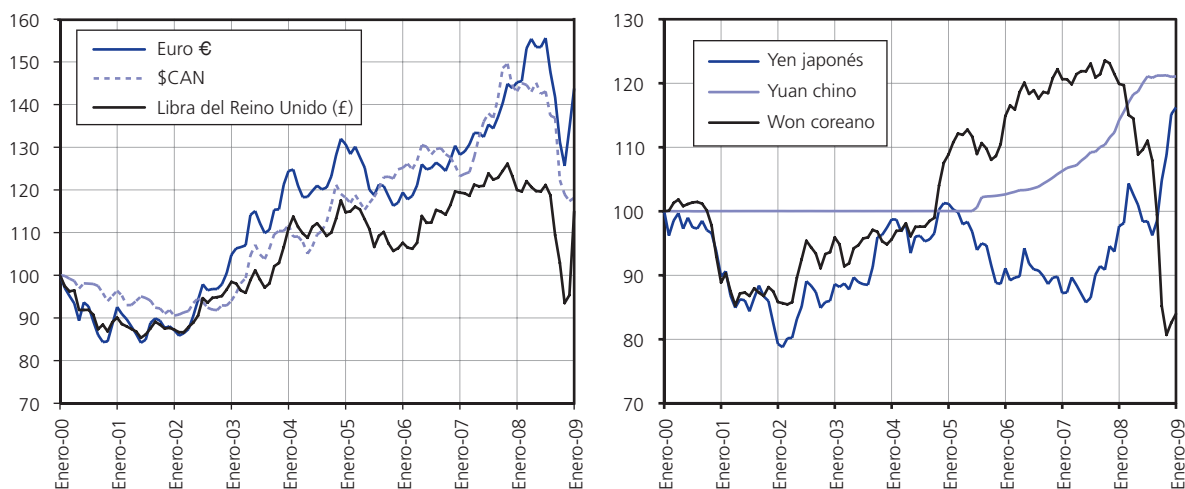
Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

La apreciación del dólar con respecto a otras monedas, en particular el euro, a finales de 2008 influyó también en la evolución del comercio, estimada en cifras nominales. El crecimiento del comercio en los países de la zona del euro está probablemente infravalorado porque se expresa en dólares.

El dólar canadiense, la libra británica y el won coreano han seguido trayectorias semejantes a la

del euro: primero se apreciaron contra el dólar de los Estados Unidos en los últimos años y luego invirtieron radicalmente esta tendencia a medida que se agravaba la crisis financiera. El yuan chino ha ido subiendo gradualmente con respecto al dólar desde 2005, pero se ha mantenido bastante estable durante la última mitad de 2008, en el contexto de la turbulencia creciente de los mercados financieros. El yen japonés también se apreció mucho (véase el gráfico 6).

**Gráfico 6**  
**Evolución del dólar frente a algunas de las principales monedas, enero de 2000 - enero de 2009**  
 (Índice, enero de 2000=100)



Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.



## Cuadro 2

**Exportaciones mundiales de mercancías y servicios comerciales, 2008**

(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	Valor	Variación % anual			
	2008	2000-08	2006	2007	2008
Mercancías	15775	12	16	16	15
Servicios comerciales	3730	12	13	19	11

Fuente: Secretaría de la OMC.

Las exportaciones mundiales de mercancías aumentaron un 15 por ciento en términos de dólares nominales en 2008, hasta llegar a 15,8 billones, mientras que las exportaciones de servicios comerciales aumentaron un 11 por ciento, a 3,7 billones. El crecimiento más fuerte del comercio de mercancías puede explicarse por la subida de los precios de los productos básicos a lo largo de la primera mitad de 2008, y en particular por el aumento del 40 por ciento de los costos de la energía (véase el cuadro 2).

## 2. COMERCIO DE MERCANCÍAS

América del Norte fue la región donde el crecimiento del comercio de mercancías fue más débil, tanto en el caso de las exportaciones como de las importaciones. Las exportaciones, que aumentaron un 10 por ciento, se cifraron en 2,0 billones de dólares en 2008, mientras que las importaciones, con un crecimiento del 7 por ciento, totalizaron 2,9 billones de dólares. Según la Oficina Nacional de Investigación Económica (National Bureau of Economic Research), que es tradicionalmente el organismo que fija las fechas de las recesiones en los Estados Unidos, la economía estadounidense está en recesión desde diciembre de 2007. Ello explica sus resultados comerciales relativamente flojos (véase el cuadro 1 del apéndice).

América del Sur y América Central tuvieron un crecimiento más considerable, del 21 por ciento en el caso de las exportaciones (602.000 millones de dólares) y del 30 por ciento en el de las importaciones (595.000 millones de dólares). Al igual que América del Norte, Europa registró un menor crecimiento en 2008 en comparación con 2007, pero ello se debió en parte a la depreciación del euro en el curso del año. Las exportaciones, con un crecimiento del 12 por ciento, alcanzaron los 6,5 billones de dólares, mientras que las importaciones, que aumentaron un 12 por ciento, totalizaron 6,8 billones.

En la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se registró un notable crecimiento de las exportaciones

y las importaciones gracias a la fortaleza de las industrias extractivas de la región. Las exportaciones crecieron un 35 por ciento y alcanzaron un valor de 703.000 millones de dólares, mientras que las importaciones, con un aumento del 31 por ciento, registraron un valor de 493.000 millones de dólares.

En África, como en otras regiones ricas en recursos naturales, se produjo también una fuerte expansión de las exportaciones e importaciones en 2008. Las exportaciones crecieron un 29 por ciento, con un total de 561.000 millones de dólares, y las importaciones aumentaron hasta llegar a 466.000 millones, un 27 por ciento más que en 2007. El Oriente Medio fue la región donde más crecieron las exportaciones en 2008, con un aumento del 36 por ciento (1,0 billones de dólares), mientras que las importaciones crecían en un 23 por ciento (575.000 millones de dólares). Finalmente, las exportaciones de Asia aumentaron un 15 por ciento en cifras reales, con un total de 4,4 billones de dólares, mientras que las importaciones, con un crecimiento del 20 por ciento, se cifraron en 4,2 billones.

Alemania continuó siendo el principal exportador de mercancías en 2008, con envíos por valor de 1,47 billones de dólares, pese a que su participación en las exportaciones mundiales bajó del 9,5 por ciento en 2007 al 9,1 por ciento (véase el cuadro 3 del apéndice). China fue el segundo exportador, con un total de 1,43 billones de dólares y una participación del 8,9 por ciento en las exportaciones mundiales. Los siguientes exportadores por orden de importancia fueron los Estados Unidos (1,3 billones de dólares; 8,1 por ciento mundial), el Japón (782.000 millones de dólares; 4,9 por ciento) y los Países Bajos (634.000 millones de dólares; 3,9 por ciento).

Los Estados Unidos siguieron siendo el primer país importador de mercancías, y los envíos procedentes del resto del mundo alcanzaron un valor de 2,17 billones de dólares (13,2 por ciento de las importaciones mundiales). Alemania fue el segundo importador de

**Cuadro 3**  
**Exportaciones mundiales de servicios comerciales por categorías principales, 2008**  
 (En miles de millones de dólares y variaciones porcentuales)

	Valor	Variación % anual			
	2008	2000-08	2006	2007	2008
Servicios comerciales	3730	12	13	19	11
Transporte	875	12	10	20	15
Viajes	945	9	10	15	10
Otros servicios comerciales	1910	14	16	22	10

Fuente: Secretaría de la OMC.

mercancías, con una cuota del 7,3 por ciento y un valor de 1,21 billones, seguida de China (1,13 billones; 6,9 por ciento de las importaciones mundiales), el Japón (762.000 millones; 4,6 por ciento), y Francia (708.000 millones de dólares; 4,3 por ciento).

Si se consideran colectivamente los 27 Estados miembros de la Unión Europea (con exclusión del comercio intra-UE), los cinco principales exportadores fueron los siguientes: la Unión Europea (15,9 por ciento de las exportaciones mundiales), China (11,8 por ciento), los Estados Unidos (10,7 por ciento), el Japón (6,4 por ciento) y la Federación de Rusia (3,9 por ciento). Las exportaciones de la UE alcanzaron en 2008 un valor de 1,93 billones de dólares (véase el cuadro 4 del apéndice).

### 3 COMERCIO DE SERVICIOS COMERCIALES

Las exportaciones mundiales de servicios comerciales aumentaron en 2008 un 11 por ciento, hasta llegar a 3,7 billones de dólares. La categoría principal de exportaciones de servicios que más creció el año pasado fue el transporte (un 15 por ciento), seguido de los viajes (10 por ciento) y otros servicios comerciales (10 por ciento). Los demás servicios comerciales, en los que se incluyen los servicios financieros, representaron poco más de la mitad del valor total de las exportaciones (51 por ciento), y los viajes y el transporte alrededor de una cuarta parte en cada caso (25 y 23 por ciento, respectivamente) (véase el cuadro 3).

En 2008, las exportaciones de servicios comerciales de América del Norte aumentaron un 9 por ciento, hasta alcanzar la cifra de 603.000 millones de dólares, mientras que las importaciones, con un crecimiento del 6 por ciento, sumaron un total de 473.000 millones de dólares (véase el cuadro 2 del apéndice).

La crisis financiera se refleja claramente en los datos trimestrales sobre el comercio de servicios

comerciales en América del Norte. El comercio de esta región, que creció rápidamente en los nueve primeros meses de 2008 (13 por ciento las exportaciones y 10 por ciento las importaciones), se desaceleró bruscamente en el último trimestre (-2 por ciento las exportaciones y -3 por ciento las importaciones). El sector más afectado fue el de los viajes, que abarca al turismo (exportaciones: -2 por ciento; importaciones: -6 por ciento).

En 2008, las exportaciones europeas de servicios comerciales aumentaron un 11 por ciento hasta llegar a 1,9 billones de dólares, mientras que las importaciones, con un crecimiento del 10 por ciento, totalizaron 1,6 billones de dólares.

Los efectos de la crisis financiera son también patentes en el caso de Europa. Las exportaciones de servicios comerciales de esta región, que crecieron un 19 por ciento en los nueve primeros meses de 2008, descendieron un 11 por ciento en el último trimestre. Aunque es probable que los efectos del tipo de cambio en el último trimestre de 2008 hayan magnificado el impacto de la crisis, por sí solos no explican una caída tan considerable.

Las exportaciones de servicios comerciales de América del Sur y América Central aumentaron un 16 por ciento (109.000 millones de dólares), mientras que las importaciones crecieron un 20 por ciento (117.000 millones de dólares). La Comunidad de Estados Independientes registró un aumento del 26 por ciento de las exportaciones, cuyo valor total fue de 83.000 millones de dólares, mientras que las importaciones aumentaron un 25 por ciento, hasta 114.000 millones de dólares.

Las exportaciones de servicios comerciales de África crecieron un 13 por ciento en 2008, con un total de 88.000 millones de dólares. Las importaciones crecieron un 15 por ciento y alcanzaron la cifra de 121.000 millones de dólares. Las exportaciones

de servicios comerciales del Oriente Medio en 2008 sumaron un total de 94.000 millones de dólares, un 17 por ciento más que el año anterior. Las importaciones, por valor de 158.000 millones de dólares, aumentaron un 13 por ciento. Las exportaciones de Asia, valoradas en 837.000 millones de dólares, fueron un 12 por ciento superiores a las de 2007. Las importaciones también crecieron un 12 por ciento y sumaron 858.000 millones.

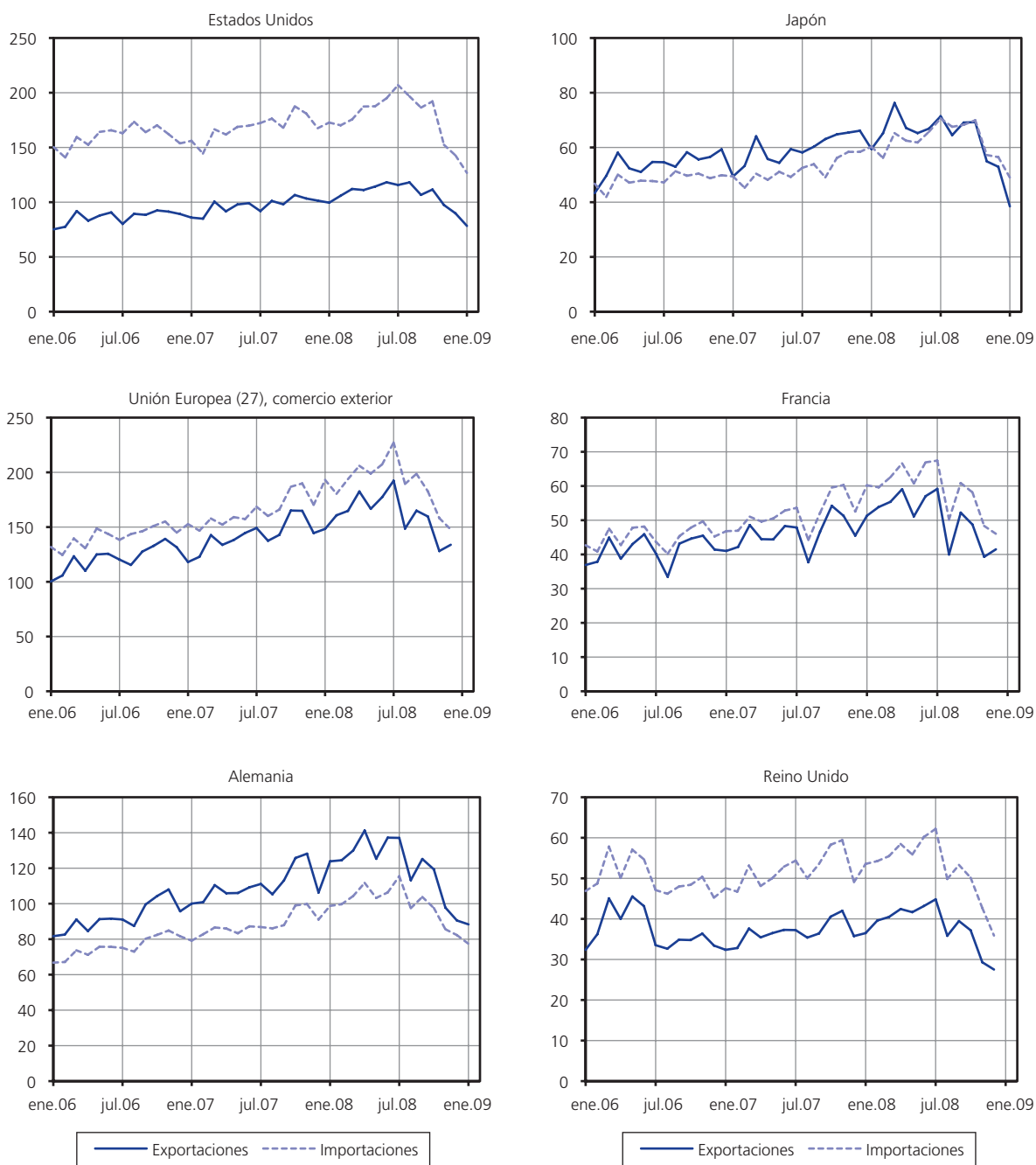
Las exportaciones de servicios comerciales de los Estados Unidos crecieron un 10 por ciento en 2008, hasta alcanzar los 522.000 millones de dólares, con lo que este país es el mayor exportador mundial. La participación de los Estados Unidos en las exportaciones mundiales de servicios fue del 14 por ciento en 2008 (véase el cuadro 5 del apéndice). El Reino Unido continuó siendo el segundo exportador mundial, con una participación del 7,6 por ciento y un valor de 283.000 millones de dólares. Los siguientes exportadores por orden de importancia fueron: Alemania (6,3 por ciento del total mundial; 235.000 millones de dólares), Francia (4,1 por ciento; 153.000 millones de dólares) y el Japón (3,9 por ciento; 144.000 millones de dólares); el Japón ascendió un lugar en la clasificación, sustituyendo a España.

La Secretaría de la OMC estima que China continuó ocupando el séptimo lugar, con un total de 137.000 millones de dólares de exportaciones (3,7 por ciento del total mundial). La India ocupa el noveno lugar, con una cuota del 2,8 por ciento del total mundial y un valor de 106.000 millones de dólares; los Países Bajos ocuparon el décimo lugar entre los países exportadores, reemplazando a Irlanda.

En lo que respecta a las importaciones, los Estados Unidos conservaron su primera posición: sus importaciones aumentaron un 7 por ciento y alcanzaron un valor de 364.000 millones de dólares (10,5 por ciento de las importaciones mundiales de servicios comerciales). Alemania ocupó el segundo lugar, con 285.000 millones de dólares (8,2 por ciento de las importaciones mundiales). Los otros tres principales importadores de servicios fueron: el Reino Unido (199.000 millones; 5,7 por ciento del comercio mundial), el Japón (166.000 millones; 4,8 por ciento) y China (152.000 millones; 4,4 por ciento), en este orden. El único cambio en la clasificación de los 10 primeros importadores fue la incorporación de la República de Corea en el último lugar, desplazando a los Países Bajos, que descendieron al undécimo puesto.

**Apéndice – Gráfico 1**  
**Exportaciones e importaciones mensuales de mercancías de algunas economías,**  
**enero 2006 a febrero 2009**

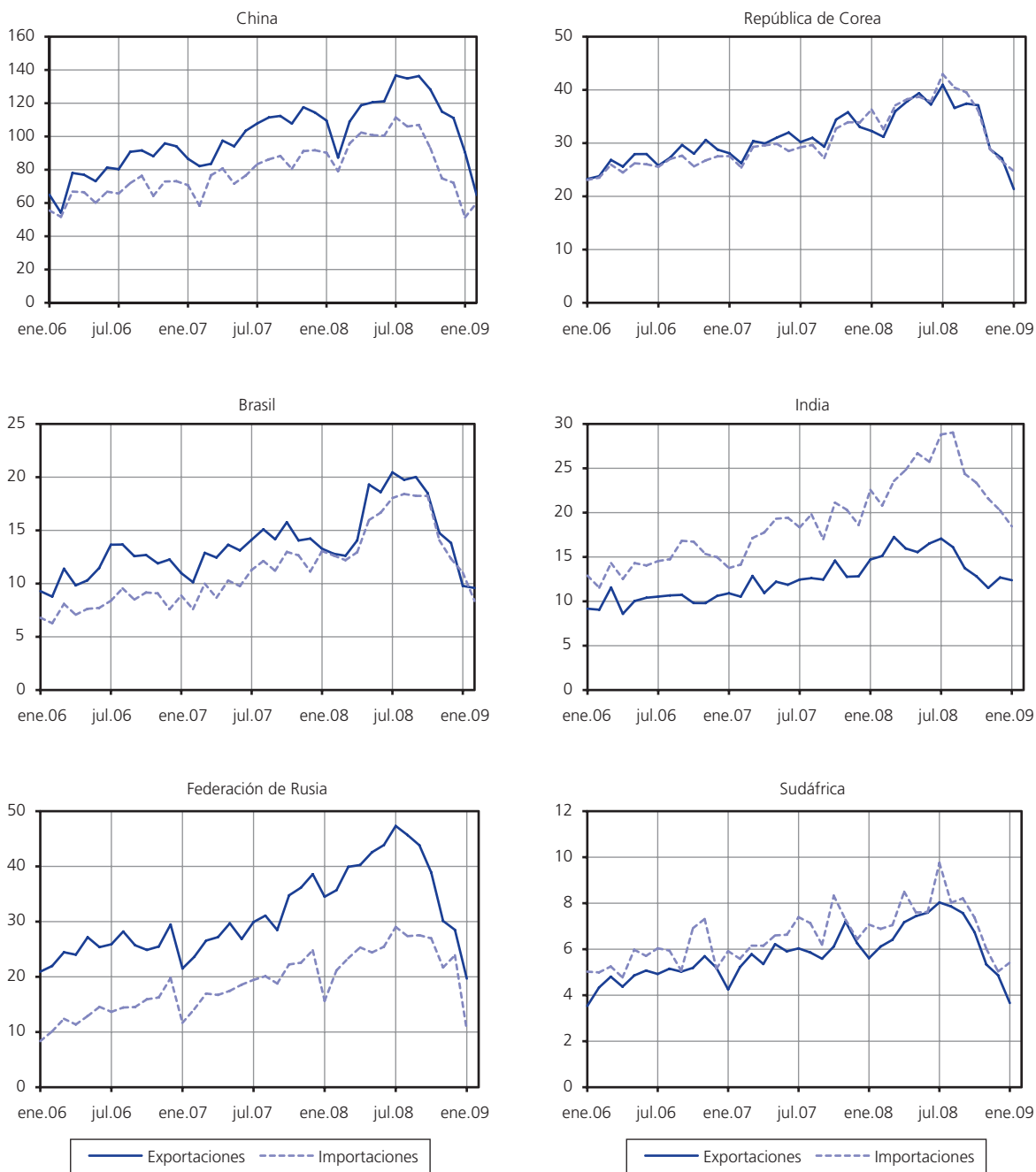
(En miles de millones de dólares)



Fuentes: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, base de datos GTA de Global Trade Information Services, estadísticas nacionales.

Apéndice – Gráfico 1 (Cont.)  
**Exportaciones e importaciones mensuales de mercancías de algunas economías,  
 enero 2006 a febrero 2009**

(En miles de millones de dólares)



Fuentes: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, base de datos GTA de Global Trade Information Services, estadísticas nacionales.

## Apéndice – Cuadro 1

**Comercio mundial de mercancías por regiones y por determinados países, 2008**

(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	Exportaciones					Importaciones				
	Valor	Variación porcentual anual				Valor	Variación porcentual anual			
	2008	2000-08	2006	2007	2008	2008	2000-08	2006	2007	2008
Todo el mundo	15775	12	16	16	15	16120	12	15	15	15
América del Norte	2049	7	13	11	10	2909	7	11	6	7
Estados Unidos	1301	7	15	12	12	2166	7	11	5	7
Canadá	456	6	8	8	8	418	7	11	9	7
México	292	7	17	9	7	323	7	15	10	9
América Central y del Sur <sup>a</sup>	602	15	21	14	21	595	14	22	25	30
Brasil	198	17	16	17	23	183	15	23	32	44
Otros países de América Central y del Sur <sup>a</sup>	404	14	23	13	20	413	14	21	23	24
Europa	6456	12	13	16	12	6833	12	15	16	12
Unión Europea <sup>a</sup> (27)	5913	12	13	16	11	6268	12	14	16	12
Alemania	1465	13	14	19	11	1206	12	17	16	14
Francia	609	8	7	11	10	708	10	7	14	14
Italia	540	11	12	18	10	556	11	15	14	10
Países Bajos	634	13	14	19	15	574	13	15	18	16
Reino Unido <sup>b</sup>	458	6	16	-2	4	632	8	17	4	1
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	703	22	25	20	35	493	25	30	35	31
Federación de Rusia <sup>c</sup>	472	21	25	17	33	292	26	31	36	31
África	561	18	19	18	29	466	17	16	24	27
Sudáfrica	81	13	13	20	16	99	16	26	12	12
África, excepto Sudáfrica	481	19	20	17	32	367	18	13	28	31
Países exportadores de petróleo <sup>d</sup>	347	21	21	18	36	137	21	9	31	37
Países no exportadores de petróleo	133	15	18	15	22	229	16	15	27	28
Oriente Medio	1047	19	22	16	36	575	17	12	25	23
Asia	4355	13	17	16	15	4247	14	16	15	20
China	1428	24	27	26	17	1133	22	20	21	19
Japón	782	6	9	10	10	762	9	12	7	22
India	179	20	21	22	22	292	24	21	25	35
Economías de reciente industrialización (4) <sup>e</sup>	1033	10	15	11	10	1093	10	16	11	17
Pro memoria:										
Economías en desarrollo	6025	15	20	17	20	5494	15	17	18	21
MERCOSUR <sup>f</sup>	279	16	16	18	25	259	14	24	31	41
ASEAN <sup>g</sup>	990	11	17	12	15	936	12	14	13	21
UE-27, comercio exterior	1928	12	11	17	13	2283	12	16	16	16
Países menos adelantados (PMA)	176	22	25	24	36	157	17	15	24	27

a. Incluye la región del Caribe. Véase la composición de los grupos de países en las Notas Técnicas de las Estadísticas del Comercio Internacional de la OMC, 2008.

b. En la variación anual de 2007 influyó la reducción del comercio relacionada con la declaración fraudulenta del IVA. Para más información, véanse las notas especiales de la publicación mensual UK Trade First Release ([www.statistics.gov.uk/StatBase/Product.asp?vlnk=1119](http://www.statistics.gov.uk/StatBase/Product.asp?vlnk=1119)).

c. Importaciones según valores f.o.b.

d. Angola, Argelia, Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, Libia, Nigeria, Sudán.

e. Hong Kong, China; República de Corea; Singapur y Taipei Chino.

f. Mercado Común del Cono Sur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

g. Asociación de Naciones del Asia Sudoriental: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

Fuente: Secretaría de la OMC.

## Apéndice – Cuadro 2

## Exportaciones mundiales de servicios comerciales por regiones y por determinados países, 2008

(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	Exportaciones					Importaciones				
	Valor	Variación porcentual anual				Valor	Variación porcentual anual			
	2008	2000-08	2006	2007	2008	2008	2000-08	2006	2007	2008
Todo el mundo	3730	12	13	19	11	3470	12	12	18	11
América del Norte	603	8	12	14	9	473	7	12	9	6
Estados Unidos	522	8	13	16	10	364	7	12	9	7
América Central y del Sur <sup>a</sup>	109	11	14	18	16	117	10	14	21	20
Brasil	29	16	21	26	27	44	14	21	28	28
Europa	1919	13	12	21	11	1628	12	10	19	10
Unión Europea (27)	1738	13	12	21	10	1516	12	10	19	10
Alemania	235	15	16	16	11	285	10	8	15	11
Reino Unido	283	12	13	20	2	199	9	8	16	1
Francia	153	9	3	15	6	137	11	8	15	6
Italia	123	10	11	13	12	132	12	11	21	12
España	143	13	13	21	11	108	16	17	26	10
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	83	22	23	27	26	114	22	17	30	25
Federación de Rusia	50	23	25	27	29	75	21	16	32	29
África	88	14	13	22	13	121	16	16	31	15
Egipto	25	12	10	24	26	16	11	8	27	25
Sudáfrica <sup>b</sup>	13	13	7	13	...	17	15	18	16	...
Oriente Medio	94	14	18	13	17	158	16	21	29	13
Israel	24	6	10	10	13	20	7	8	20	11
Asia	837	13	16	20	12	858	11	14	18	12
Japón	144	10	13	10	13	166	6	9	11	11
China <sup>b</sup>	137	...	24	33	...	152	...	21	29	...
India <sup>b</sup>	106	...	35	22	...	91	...	33	23	...
Cuatro países de Asia Oriental <sup>c</sup>	271	11	14	17	10	247	10	12	15	7

a Incluye la región del Caribe. Véase la composición de los grupos de países en los metadatos del capítulo IV de las Estadísticas del Comercio Internacional de la OMC, 2008.

b Estimaciones de la Secretaría.

c Hong Kong, China; República de Corea; Singapur y Taipei Chino.

Nota: Los datos correspondientes a los 50 países que representan más de dos tercios del comercio mundial de servicios comerciales, disponibles a principios de marzo, son datos provisionales relativos a todo el año; las estimaciones correspondientes a la mayoría de los demás países están basadas en datos relativos a los primeros tres trimestres (y al primer semestre en el caso de China).

Fuente: Secretaría de la OMC.

Apéndice – Cuadro 3

Comercio de mercancías: principales exportadores e importadores, 2008

(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

Orden Exportadores	Valor	Porcentaje	Variación porcentual anual	Orden Importadores	Valor	Porcentaje	Variación porcentual anual
1 Alemania	1465	9,1	11	1 Estados Unidos	2166	13,2	7
2 China	1428	8,9	17	2 Alemania	1206	7,3	14
3 Estados Unidos	1301	8,1	12	3 China	1133	6,9	19
4 Japón	782	4,9	10	4 Japón	762	4,6	22
5 Países Bajos	634	3,9	15	5 Francia	708	4,3	14
6 Francia	609	3,8	10	6 Reino Unido	632	3,8	1
7 Italia	540	3,3	10	7 Países Bajos	574	3,5	16
8 Bélgica	477	3,0	10	8 Italia	556	3,4	10
9 Federación de Rusia	472	2,9	33	9 Bélgica	470	2,9	14
10 Reino Unido	458	2,8	4	10 Corea, República de	435	2,7	22
11 Canadá	456	2,8	8	11 Canadá	418	2,5	7
12 Corea, República de	422	2,6	14	12 España	402	2,5	3
13 Hong Kong, China	370	2,3	6	13 Hong Kong, China	393	2,4	6
- exportaciones nacionales	17	0,1	...	- importaciones definitivas	98	0,6	...
- reexportaciones	353	2,2	...				
14 Singapur	338	2,1	13	14 México	323	2,0	9
- exportaciones nacionales	176	1,1	13				
- reexportaciones	162	1,0	13				
15 Arabia Saudita <sup>a</sup>	329	2,0	40	15 Singapur	320	1,9	22
				- importaciones definitivas <sup>b</sup>	157	1,0	31
16 México	292	1,8	7	16 Federación de Rusia <sup>c</sup>	292	1,8	31
17 España	268	1,7	6	17 India	292	1,8	35
18 Taipei Chino	256	1,6	4	18 Taipei Chino	240	1,5	10
19 Emiratos Árabes Unidos <sup>a</sup>	232	1,4	28	19 Polonia	204	1,2	23
20 Suiza	200	1,2	16	20 Turquía	202	1,2	19
21 Malasia	200	1,2	13	21 Australia	200	1,2	21
22 Brasil	198	1,2	23	22 Austria	184	1,1	13
23 Australia	187	1,2	33	23 Suiza	183	1,1	14
24 Suecia	184	1,1	9	24 Brasil	183	1,1	44
25 Austria	182	1,1	11	25 Tailandia	179	1,1	28
26 India	179	1,1	22	26 Suecia	167	1,0	10
27 Tailandia	178	1,1	17	27 Emiratos Árabes Unidos <sup>a</sup>	159	1,0	20
28 Polonia	168	1,0	20	28 Malasia	157	1,0	7
29 Noruega	168	1,0	23	29 República Checa	142	0,9	20
30 República Checa	147	0,9	20	30 Indonesia	126	0,8	36
<b>Total de las economías enumeradas <sup>d</sup></b>	<b>13120</b>	<b>81,4</b>	<b>-</b>	<b>Total de las economías enumeradas <sup>d</sup></b>	<b>13409</b>	<b>81,7</b>	<b>-</b>
<b>Todo el mundo <sup>d</sup></b>	<b>16127</b>	<b>100,0</b>	<b>15</b>	<b>Todo el mundo <sup>d</sup></b>	<b>16415</b>	<b>100,0</b>	<b>15</b>

a Estimaciones de la Secretaría.

b Por importaciones definitivas de Singapur se entiende las importaciones menos las reexportaciones.

c Importaciones según valores f.o.b.

d Incluye un volumen considerable de reexportaciones o importaciones destinadas a la reexportación..

Fuente: Secretaría de la OMC.



**Apéndice – Cuadro 4**  
**Principales exportadores e importadores en el comercio mundial de mercancías, 2008**  
**Con exclusión del comercio intra-UE (27)**  
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

Orden Exportadores		Valor	Porcentaje	Variación porcentual anual	Orden Importadores		Valor	Porcentaje	Variación porcentual anual
1	Exportaciones extra-UE (27)	1928	15,9	13	1	Importaciones extra-UE (27)	2283	18,4	16
2	China	1428	11,8	17	2	Estados Unidos	2166	17,4	7
3	Estados Unidos	1301	10,7	12	3	China	1133	9,1	19
4	Japón	782	6,4	10	4	Japón	762	6,1	22
5	Federación de Rusia	472	3,9	33	5	Corea, República de	435	3,5	22
6	Canadá	456	3,8	8	6	Canadá	418	3,4	7
7	Corea, República de	422	3,5	14	7	Hong Kong, China	393	3,2	6
						- importaciones definitivas	98	0,8	...
8	Hong Kong, China	370	3,0	6	8	México	323	2,6	9
	- exportaciones nacionales	17	0,1	...					
	-reexportaciones	353	2,9	...					
9	Singapur	338	2,8	13	9	Singapur	320	2,6	22
	- exportaciones nacionales	176	1,4	13		-importaciones definitivas <sup>a</sup>	157	1,3	31
	- reexportaciones	162	1,3	13					
10	Arabia Saudita <sup>b</sup>	329	2,7	40	10	Federación de Rusia <sup>c</sup>	292	2,3	31
11	México	292	2,4	7	11	India	292	2,3	35
12	Taipei Chino	256	2,1	4	12	Taipei Chino	240	1,9	10
13	Emiratos Árabes Unidos <sup>b</sup>	232	1,9	28	13	Turquía	202	1,6	19
14	Suiza	200	1,7	16	14	Australia	200	1,6	21
15	Malasia	200	1,6	13	15	Suiza	183	1,5	14
16	Brasil	198	1,6	23	16	Brasil	183	1,5	44
17	Australia	187	1,5	33	17	Tailandia	179	1,4	28
18	India	179	1,5	22	18	Emiratos Árabes Unidos <sup>b</sup>	159	1,3	20
19	Tailandia	178	1,5	17	19	Malasia	157	1,3	7
20	Noruega	168	1,4	23	20	Indonesia	126	1,0	36
21	Indonesia	139	1,1	18	21	Arabia Saudita <sup>b</sup>	112	0,9	24
22	Turquía	132	1,1	23	22	Sudáfrica <sup>b</sup>	99	0,8	12
23	Irán, República Islámica de <sup>b</sup>	116	1,0	31	23	Noruega	89	0,7	11
24	Rep. Bolivariana de Venezuela	94	0,8	35	24	Ucrania	84	0,7	39
25	Kuwait <sup>b</sup>	93	0,8	49	25	Viet Nam	80	0,6	28
26	Nigeria <sup>b</sup>	82	0,7	24	26	Israel <sup>b</sup>	67	0,5	14
27	Sudáfrica	81	0,7	16	27	Chile	62	0,5	31
28	Argelia	78	0,6	30	28	Filipinas <sup>b</sup>	59	0,5	2
29	Kazajstán	71	0,6	49	29	Argentina	57	0,5	28
30	Argentina	71	0,6	27	30	Irán, República Islámica de <sup>b</sup>	57	0,5	27
	<b>Total de las economías enumeradas <sup>d</sup></b>	<b>10873</b>	<b>89,5</b>	<b>-</b>		<b>Total de las economías enumeradas <sup>d</sup></b>	<b>11215</b>	<b>90,2</b>	<b>-</b>
	<b>Todo el mundo <sup>d</sup> excluido el comercio intracomunitario (27)</b>	<b>12142</b>	<b>100,0</b>	<b>17</b>		<b>Todo el mundo <sup>d</sup> excluido el comercio intracomunitario (27)</b>	<b>12430</b>	<b>100,0</b>	<b>17</b>

a Por importaciones definitivas de Singapur se entiende las importaciones menos las reexportaciones.

b Estimaciones de la Secretaría.

c Importaciones según valores f.o.b.

d Incluye un volumen considerable de reexportaciones o importaciones destinadas a la reexportación.

Fuente: Secretaría de la OMC.

Apéndice – Cuadro 5

**Principales exportadores e importadores en el comercio mundial de servicios, 2008**

(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

Orden Exportadores	Valor	Porcentaje	Variación porcentual anual	Orden Importadores	Valor	Porcentaje	Variación porcentual anual
1 Estados Unidos	522	14,0	10	1 Estados Unidos	364	10,5	7
2 Reino Unido	283	7,6	2	2 Alemania	285	8,2	11
3 Alemania	235	6,3	11	3 Reino Unido	199	5,7	1
4 Francia	153	4,1	6	4 Japón	166	4,8	11
5 Japón	144	3,9	13	5 China <sup>a</sup>	152	4,4	...
6 España	143	3,8	11	6 Francia	137	3,9	6
7 China <sup>a</sup>	137	3,7	...	7 Italia	132	3,8	12
8 Italia	123	3,3	12	8 España	108	3,1	10
9 India <sup>a</sup>	106	2,8	...	9 Irlanda <sup>a</sup>	103	3,0	9
10 Países Bajos <sup>a</sup>	102	2,7	8	10 Corea, República de	93	2,7	12
11 Irlanda <sup>a</sup>	96	2,6	8	11 Países Bajos <sup>a</sup>	92	2,6	10
12 Hong Kong, China	91	2,4	9	12 India <sup>a</sup>	91	2,6	...
13 Bélgica <sup>a</sup>	89	2,4	16	13 Canadá	84	2,4	5
14 Suiza	74	2,0	15	14 Bélgica <sup>a</sup>	84	2,4	16
15 Corea, República de	74	2,0	20	15 Singapur	76	2,2	6
16 Dinamarca <sup>a</sup>	72	1,9	17	16 Federación de Rusia	75	2,2	29
17 Singapur	72	1,9	3	17 Dinamarca	62	1,8	16
18 Suecia	71	1,9	13	18 Suecia	54	1,6	13
19 Luxemburgo <sup>a</sup>	68	1,8	5	19 Tailandia	46	1,3	22
20 Canadá	62	1,7	2	20 Australia	45	1,3	18
21 Austria	62	1,7	12	21 Brasil	44	1,3	28
22 Federación de Rusia	50	1,3	29	22 Hong Kong, China	44	1,3	7
23 Grecia	50	1,3	16	23 Noruega	44	1,3	12
24 Noruega	46	1,2	13	24 Austria	42	1,2	8
25 Australia	46	1,2	15	25 Luxemburgo <sup>a</sup>	40	1,2	8
26 Polonia	35	0,9	20	26 Suiza	37	1,1	10
27 Turquía	34	0,9	22	27 Emiratos Árabes Unidos <sup>a</sup>	35	1,0	...
28 Taipei Chino	34	0,9	8	28 Arabia Saudita <sup>a</sup>	34	1,0	...
29 Tailandia	33	0,9	11	29 Taipei Chino	34	1,0	-2
30 Malasia	30	0,8	5	30 Polonia	30	0,9	25
Total de las economías enumeradas	3135	84,1	-	Total de las economías enumeradas	2835	81,7	-
Todo el mundo	3730	100,0	11	Todo el mundo	3470	100,0	11

a Estimaciones de la Secretaría.

*Nota:* Los datos correspondientes a los 50 países que representan más de dos tercios del comercio mundial de servicios comerciales, disponibles a principios de marzo, son datos provisionales relativos a todo el año; las estimaciones correspondientes a la mayoría de los demás países están basadas en datos relativos a los primeros tres trimestres (y al primer semestre en el caso de China).

*Fuente:* Secretaría de la OMC.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Dos factores que podrían acentuar los descensos interanuales de los datos mensuales en términos de valor son los precios más altos de los productos básicos hace un año y los aumentos de valor del dólar de los Estados Unidos en relación con la mayoría de las demás monedas.
- <sup>2</sup> Las cifras corresponden a 2008, ya que cuando el Informe fue a la imprenta no se disponía de datos completos sobre el primer trimestre de 2009.



## II COMPROMISOS DE POLÍTICA COMERCIAL Y MEDIDAS DE CONTINGENCIA

### A INTRODUCCIÓN

Los acuerdos comerciales definen las normas para la dirección de la política comercial. Esas normas deben establecer un equilibrio entre compromisos y flexibilidad. En tanto que una excesiva flexibilidad puede menoscabar el valor de los compromisos, un margen de flexibilidad demasiado estrecho puede hacer que las normas sean políticamente insostenibles. Esta tensión entre compromisos creíbles y flexibilidad está siempre latente en las negociaciones comerciales. Por ejemplo, la cuestión de un “mecanismo de salvaguardia especial” (la medida en que se autorizaría a los países en desarrollo a proteger a los agricultores frente al aumento brusco de las importaciones) fue decisiva en las deliberaciones de la minirreunión ministerial de julio de 2008, en la que se trató de acordar las modalidades de negociación -o un proyecto definitivo- para la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA).

En general se hace referencia a muchos de los tipos de flexibilidad unidos a los acuerdos comerciales como cláusulas de escape, medidas de contingencia, medidas correctivas comerciales o válvulas de seguridad. Esos términos se utilizarán con frecuencia indistintamente. La razón fundamental de la incorporación de diversos tipos de cláusulas de escape en los acuerdos comerciales es la necesidad de dar a los gobiernos la posibilidad de controlar situaciones que no pueden preverse antes de que se produzcan. Esas situaciones pueden entrañar aumentos imprevistos de las importaciones procedentes de proveedores extranjeros o prácticas comerciales “desleales”, como el dumping y las subvenciones, o una voluntad política de modificar los compromisos de política comercial existentes. Un acuerdo comercial que permita hacer frente a esas circunstancias sin debilitar indebidamente los compromisos contractuales vigentes tiene más posibilidades de mantener su solidez que un acuerdo que dé lugar a un incumplimiento habitual por parte de los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en respuesta a ellas. Además, esas medidas permiten a los gobiernos asumir mayores compromisos reduciendo a la vez el costo político de la firma del acuerdo.

El *Informe sobre el Comercio Mundial 2009* se centra principalmente en las medidas de contingencia de que disponen los Miembros de la OMC en el ámbito

de la importación o exportación de mercancías. El marco jurídico de estas medidas está mucho menos desarrollado en el caso del comercio de servicios, aunque se analizarán también las medidas en cuestión en ese ámbito. El Informe se ocupará fundamentalmente de las medidas de salvaguardia, los derechos antidumping y los derechos compensatorios.<sup>1</sup> Para valorar mejor la ventaja comparativa de los diversos instrumentos de que disponen los gobiernos para abordar situaciones económicas difíciles o situaciones en las que deciden modificar una política, el Informe analiza también otros mecanismos de flexibilidad al alcance de los Miembros de la OMC, como la renegociación de los compromisos arancelarios, los impuestos a la exportación y el aumento de los aranceles hasta el límite máximo que haya negociado cada Miembro de la OMC; esto se denomina “consolidaciones arancelarias”.

Los gobiernos pueden utilizar medidas más indirectas, como normas de seguridad, sanitarias y técnicas restrictivas o un sistema de tipos de cambio dirigidos, que operan de manera similar a las medidas de contingencia. Por ejemplo, el hecho de que un gobierno establezca normas más rigurosas para evaluar si un determinado producto se ajusta a la reglamentación nacional puede aumentar el tiempo necesario para que las importaciones atraviesen la frontera y los costos comerciales.<sup>2</sup> Dado que esas medidas pueden tener efectos similares a un aumento temporal de los derechos de aduana, pueden utilizarse para proteger a un sector que trata de competir con las importaciones y tener el mismo impacto que las cláusulas de escape incorporadas en los Acuerdos de la OMC. El presente Informe no abarca estas medidas indirectas.

El diseño de las medidas de contingencia suele ser un elemento central de las negociaciones. Esto indica la importancia que los gobiernos atribuyen a esos instrumentos. Además, es posible con frecuencia observar períodos de dificultades económicas especialmente serias, a nivel sectorial o en general, en los que se aplicaron medidas de contingencia con mayor intensidad. Los datos de 2008 ponen de manifiesto que ante la recesión de la economía mundial, el recurso a medidas de contingencia aumentó considerablemente. La Secretaría de la OMC comunicó que entre el 1º de enero y el 30 de

junio de 2008, el número de nuevas investigaciones antidumping registró un aumento del 39 por ciento en comparación con el período correspondiente de 2007.

Además de la evidente importancia que revisten las medidas de contingencia en relación con la integridad y durabilidad de los acuerdos comerciales, el tema merece atención, ya que se ha investigado poco en esta esfera. Es posible que una de las razones sea que las políticas de contingencia constituye un ámbito interdisciplinario, que requiere a la vez conocimientos jurídicos y económicos especializados. El *Informe sobre el Comercio Mundial 2009* trata de colmar una importante laguna en los estudios existentes en la materia. El Informe analiza los diversos enfoques de la estructura y contenido de las medidas de contingencia

y facilita información sobre el modo en que los gobiernos escogen opciones de política.

En la sección siguiente se examina la flexibilidad en los acuerdos comerciales desde el punto de vista de su justificación teórica y se esbozan las diversas medidas de contingencia disponibles. En la sección C se estudian más detalladamente las medidas de contingencia, analizando los aspectos económicos y jurídicos de las políticas comerciales de contingencia. La sección D se centra en los datos y testimonios empíricos relativos a la frecuencia y el recurso a las diversas medidas de contingencia. Se resumen también en ella las investigaciones mediante las cuales se trata de explicar la aplicación de esas medidas. La sección E contiene una breve conclusión del Informe.

## Notas

<sup>1</sup> Se aplican medidas de salvaguardia para hacer frente a un aumento de las importaciones que se considera causante de daño a una rama de producción nacional; se imponen derechos antidumping para contrarrestar el supuesto daño causado por las importaciones objeto de dumping; y se establecen derechos compensatorios cuando se considera que las subvenciones extranjeras causan daño a una rama de producción nacional. Las definiciones de estos términos y el funcionamiento de las normas correspondientes constituyen una parte importante del análisis que se hace en el presente Informe.

<sup>2</sup> En recientes estudios, utilizando los modelos de gravedad, se ha constatado que un aumento del 10 por ciento del período necesario para llevar a efecto la importación lleva aparejada una disminución del comercio del 5 al 25 por ciento según los sectores y destinos. Véanse Hausman *et al.* (2005), Djankov *et al.* (2006) y Nördas *et al.* (2006).

## B FLEXIBILIDAD EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

El objeto de esta sección es el siguiente: a) aclarar las razones de la inclusión de medidas de contingencia en los acuerdos comerciales; b) hacer una relación de todas las circunstancias en que la suspensión de los compromisos puede estar justificada desde el punto de vista económico; y c) identificar las medidas de flexibilidad incorporadas en los Acuerdos de la OMC. La sección ofrece un marco para el debate de medidas de contingencia específicas en las secciones siguientes del Informe.

### 1. TEORÍAS ECONÓMICAS DE LOS ACUERDOS COMERCIALES Y FUNCIÓN DE LAS FLEXIBILIDADES

Los acuerdos comerciales tratan de lograr un equilibrio entre flexibilidad y compromisos. Si hay demasiada flexibilidad, se desvirtúa el valor del compromiso. Si no hay suficiente flexibilidad, es posible que los países se nieguen a contraer compromisos o los incumplan fácilmente. En esta sección se examina el funcionamiento de esta solución de transacción. Se analiza la justificación económica de la cooperación comercial internacional y se explica la razón para la inclusión de las flexibilidades en un acuerdo comercial. Es importante insistir en la distinción entre las motivaciones iniciales de la introducción de las flexibilidades y las consecuencias de la utilización de dichas flexibilidades. En esta sección se insiste en las razones por las que se incluyeron flexibilidades, mientras que los efectos de las medidas específicas se examinan en las secciones C y D.

#### (a) Justificación económica de los acuerdos comerciales

Durante mucho tiempo se ha justificado el libre comercio con un sólido argumento basado en la eficiencia económica. Partiendo de esta premisa, no hay ninguna necesidad de acuerdos comerciales, ya que los gobiernos, cuya intención es promover el bienestar nacional, considerarían que toda renuncia al libre comercio sería una opción condenada al fracaso. A pesar de este argumento bien conocido, es un

hecho que existen políticas comerciales unilaterales que limitan de manera ineficiente las corrientes comerciales y que se conciertan acuerdos comerciales que tratan de limitar dichas medidas unilaterales.

Los economistas han señalado varios motivos para justificar la existencia de acuerdos comerciales, como los plasmados en la OMC y su antecesor, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Se pueden distinguir dos enfoques principales.<sup>1</sup> Según el primero, en ausencia de un acuerdo comercial, un país puede caer en la tentación de manipular la relación de intercambio (es decir, el precio de sus exportaciones en relación con el de sus importaciones) con el fin de incrementar el ingreso nacional a costa de sus interlocutores comerciales. El segundo planteamiento insiste en las dificultades económicas y políticas que deben afrontar los gobiernos al formular las políticas comerciales. Como se examina más adelante, los acuerdos comerciales permiten a los gobiernos eludir los conflictos de la relación de intercambio y/o resistir a las presiones del sector privado y los grupos de intereses especiales que instan al gobierno a apartarse de una política comercial liberal.

#### *i) El enfoque tradicional de los acuerdos comerciales*

El argumento principal del enfoque basado en la relación de intercambio (o enfoque tradicional) es que los países que tienen poder de mercado (es decir, que pueden influir en la relación de intercambio) no pueden resistir la tentación de actuar en su propio interés. Johnson (1954) analiza una situación en que cada país establece la política comercial con el fin de mejorar su relación de intercambio y aumentar el ingreso nacional. El “equilibrio no cooperativo” (que se conoce como el equilibrio de Nash) es ineficiente, ya que las medidas unilaterales de los países se contrarrestan mutuamente. Las políticas comerciales más restrictivas adoptadas por todos los países tienen poca influencia neta en la relación de intercambio, y lo que consiguen es una contracción del volumen del comercio, que reduce el bienestar global (véase el recuadro 1).

## Recuadro 1

## Relación de intercambio y problema de desplazamiento de los costos a nivel internacional

En este recuadro se examina por qué pueden los países caer en la tentación de explotar los efectos en la relación de intercambio y por qué este comportamiento unilateral da lugar a un resultado ineficiente, es decir, a una reducción del bienestar global. Consideremos dos grandes interlocutores comerciales, el País A y el País B. Cada gobierno puede optar por el libre comercio o por gravar con un arancel las mercancías importadas. ¿Cuál será el efecto de bienestar si el País A grava con un arancel las importaciones procedentes de B? ¿Cómo repercutirá el arancel en el bienestar del País B?

Cuando el gobierno de un gran país impone un arancel sobre una mercancía importada, reduce la demanda de esa mercancía en el mercado internacional, ya que los residentes nacionales comprarán un volumen menor de esa mercancía con un precio interno más elevado. Debido a que los consumidores del País A representan una gran proporción del mercado, esta caída de la demanda de la mercancía producida en el País B baja su precio en el mercado internacional, lo que a su vez implica que el País A obtiene sus importaciones a un precio internacional más bajo que antes. Este efecto positivo de un arancel en el bienestar del país es el efecto en la relación de intercambio.<sup>2</sup> El País A comparará este beneficio con los costos de las restricciones comerciales, que se producen debido a la expansión de la producción nacional ineficiente y a la reducción de las opciones del consumidor como consecuencia del arancel.

No obstante, es importante señalar que la manipulación de la relación de intercambio es un

tipo de política de “empobrecimiento del vecino”. El beneficio del País A se consigue a expensas del bienestar del País B. La razón es que el arancel puede considerarse como un impuesto pagado en parte por productores extranjeros que no pueden traspasarlo en su totalidad a los consumidores nacionales y, por consiguiente, terminan soportando parte de la carga. Como el gobierno del País A no hace nada para compensar el efecto negativo que el arancel representa para los productores extranjeros, ha adoptado una política que es ineficiente desde el punto de vista del bienestar mundial. Este es el empobrecimiento del vecino que identifica la teoría de la relación de intercambio.

El último paso es comprender cuál sería la política comercial óptima en el País B habida cuenta de la estrategia del gobierno del País A. Si el gobierno del País B opta por el libre comercio, se ve perjudicado por el arancel impuesto por su interlocutor comercial. Si, por el contrario, el gobierno del País B impone su propio arancel a los bienes producidos en el País A, se beneficiará también de la mejoría de su relación de intercambio. Esa es la razón por la que la formulación de políticas unilaterales lleva a los interlocutores comerciales a tomar represalias mutuas. Ambos gobiernos imponen restricciones comerciales, creando una situación conocida muchas veces con el nombre de “guerra comercial”. En esta situación, los beneficios de la relación de intercambio normalmente se anulan (lo que significa que ninguno de los países sale beneficiado), mientras que la imposición de los aranceles reduce el bienestar global.

Esta situación, que suele calificarse como un “dilema del prisionero” motivado por la relación de intercambio, puede evitarse mediante un acuerdo comercial entre los países que les permita cooperar en vez de actuar unilateralmente.<sup>3</sup> Cuando cooperan mediante acuerdos vinculantes para reducir sus restricciones comerciales, los países corrigen esta ineficiencia (Mayer, 1981). Resulta interesante observar que el objetivo de un acuerdo comercial concertado en esta situación no está vinculado al supuesto de que los gobiernos eligen la política comercial con el fin de maximizar el ingreso nacional. Incluso cuando los gobiernos están preocupados por las consecuencias políticas de sus decisiones

arancelarias, Bagwell y Staiger (1999; 2002) observan que las dos principales características del sistema del GATT/OMC, los principios de reciprocidad y de no discriminación, son simples normas que permiten a los países eludir el dilema del prisionero con respecto a la relación de intercambio.<sup>4</sup>

Es importante señalar que un acuerdo facilita la cooperación comercial, pero no elimina la tentación de sus signatarios de empobrecer a sus vecinos. En ausencia de mecanismos externos de sanción, un acuerdo comercial debe tener mecanismos de autoaplicación: los signatarios lo cumplirán en la medida en que el respeto del acuerdo responda a



su propio interés. Ello significa que el beneficio inmediato que pueda derivarse del incumplimiento del compromiso debe quedar contrarrestado por la pérdida a largo plazo que entraña la retorsión.

### *ii) El enfoque del compromiso aplicado a los acuerdos comerciales*

Mientras que el enfoque tradicional de los acuerdos comerciales pone el acento en una fuente internacional de ineficiencia en la política comercial (es decir, la tentación de los países de actuar en forma no cooperativa), la teoría del compromiso insiste en una fuente interna de ineficiencia. Al formular la política comercial, es posible que un gobierno no pueda formalizar compromisos económicos y/o políticos creíbles con el sector privado o con el parlamento.

La falta de compromiso económico da lugar al problema de la inconsistencia temporal. Esta situación se produce cuando la decisión del gobierno de aplicar en el futuro una política determinada no es la más

indicada cuando llega ese momento. Por ello, la afirmación de que la política se aplicará en el futuro no resulta creíble (véase el recuadro 2). El concepto de inconsistencia temporal se ha aplicado a la política comercial en numerosos estudios que ponen de manifiesto varios mecanismos diferentes a través de los cuales una política comercial temporalmente inconsistente puede dar lugar a ineficiencias (por citar sólo algunos, cabría mencionar Staiger y Tabellini (1987), Matsuyama (1990) y Amin (2003)). En estos modelos, el gobierno desea utilizar la política comercial discrecional para aumentar el bienestar social (por ejemplo, en respuesta a acontecimientos imprevistos o para ofrecer protección temporal a una industria incipiente, etc.). No obstante, el uso de la política comercial modifica el comportamiento de los participantes en la economía. Si los agentes prevén la política que el gobierno va a aplicar, pueden actuar de manera que no sufran sus efectos. Ello significa que el gobierno no podrá utilizar la política comercial discrecional en la medida deseada, y el resultado es una política comercial socialmente ineficiente.

#### **Recuadro 2 Inconsistencia temporal**

El problema de la inconsistencia temporal puede ilustrarse con el ejemplo siguiente: una profesora comunica a su clase que una semana más tarde habrá un examen de álgebra. Esta es la acción “óptima”: la amenaza del examen anima a los alumnos a concentrarse en el estudio, lo que es bueno tanto para la profesora como para los alumnos. No obstante, cuando llega la fecha, la profesora puede plantearse de nuevo la conveniencia de realizar o no el examen. Convencida de que, una vez que los alumnos se han preparado, no hay ninguna razón para someterlos al trauma del examen y que además ella puede evitarse así el pesado trabajo de corrección y calificación, considera que la solución óptima es no realizar el examen. Naturalmente, los alumnos pueden pensar también que la profesora tendrá interés en no celebrar el examen. En previsión de ello, los alumnos no tienen ninguna razón para prepararse para la prueba, y ésta pierde todo sentido. El problema en este caso es que la celebración del examen es una amenaza vacía o no creíble: los alumnos comprenden que la profesora tendrá siempre la tentación de incumplir su promesa original (Minford y Peel, 2002).

La obra de Kydland y Prescott (1977) galardonada con el Premio Nobel demuestra que este sencillo

argumento puede tener repercusiones muy significativas para la formulación de políticas económicas. En lo que respecta a la política monetaria, por ejemplo, el gobierno no puede comprometerse en forma creíble a mantener una política de inflación baja (Barro y Gordon, 1983b; Barro y Gordon, 1983a; Kydland y Prescott, 1977).

En ambas situaciones, el problema está en encontrar un medio de comprometerse en forma creíble a realizar la acción declarada inicialmente, es decir, celebrar el examen o mantener políticas de inflación baja. Por ejemplo, la profesora podría prometer que comunicaría los resultados de los alumnos a un organismo superior, y el gobierno podría delegar la responsabilidad de la política monetaria a un Banco Central, cuyo único objetivo es mantener baja la inflación.

Es especialmente pertinente la observación formulada por Flood e Isard (1988). Según ellos, si la economía es suficientemente inestable, la solución óptima para los gobiernos podría ser emplear una cláusula de escape. Esta cláusula significaría que el gobierno debe encontrar un medio de comprometerse con una política “en circunstancias normales”, pero manteniendo la

opción de alejarse de ella en “circunstancias excepcionales” claramente definidas. La ventaja es que esta cláusula permite al gobierno encontrar el equilibrio adecuado entre credibilidad, por un lado, y capacidad de actuar flexiblemente, por el otro, si lo imponen las circunstancias (Persson

y Tabellini, 1997). De la misma manera, pero en el contexto de los acuerdos comerciales, en la sección B.1.b, se describe cómo los gobiernos, incluso cuando se encuentran con problemas de compromiso, pueden de hecho incluir cláusulas de escape en sus obligaciones internacionales.

Se plantean problemas semejantes de credibilidad cuando un gobierno está sometido a presiones políticas de grupos que desean asegurar la protección. Pensemos en el caso de un país que no tiene una ventaja comparativa en un sector. Las restricciones a la importación representarían una recompensa para los productores nacionales y desviarían inversiones de otras actividades económicas. El costo de estas restricciones puede ser considerable a largo plazo y, por lo tanto, el gobierno preferiría comprometerse con el libre comercio, pero a corto plazo las presiones internas podrían llevar al responsable de la formulación de políticas a establecer restricciones importantes (Maggi y Rodríguez-Clare, 1998).

Estas situaciones hipotéticas indican que los gobiernos deben adoptar compromisos vinculantes de política comercial con respecto a las actividades futuras. Un acuerdo comercial, además de propiciar la cooperación entre países, reduce (o elimina) la facultad discrecional de los gobiernos de fijar los aranceles y de volver al proteccionismo comercial unilateral. De esta manera, un acuerdo mejora la capacidad de negociación de cada gobierno en relación con los intereses especiales internos y permite al encargado de formular las políticas resistir las presiones de sectores determinados que tratan de impedir una política comercial liberal, beneficiosa para la sociedad en general.<sup>5</sup>

Finalmente, conviene señalar que el enfoque tradicional y el enfoque del compromiso no se excluyen mutuamente. Maggi y Rodríguez-Clare (2007) presentan un modelo teórico que combina los argumentos estándar basados en la relación de intercambio con el deseo de los gobiernos de comprometerse mediante acuerdos comerciales. Como se examina en Irwin *et al.* (2008), las razones de la existencia de acuerdos comerciales se entienden mejor como explicaciones complementarias del éxito del sistema del GATT/OMC en los últimos 60 años.

## (b) Justificación económica de la flexibilidad de los acuerdos comerciales

El examen de los argumentos económicos en favor de los acuerdos comerciales pone de manifiesto los principales costos potenciales de la introducción de flexibilidad en el sistema de comercio multilateral. En primer lugar, dado que un acuerdo comercial permite a los signatarios cooperar entre sí estableciendo un bajo nivel de obstáculos comerciales, las flexibilidades pueden menoscabar los logros conseguidos por el acuerdo. Según Ethier (2002), las medidas de contingencia constituyen un comportamiento unilateral en el sistema de comercio multilateral. El uso de estas medidas unilaterales es costoso, ya que puede reducir las corrientes comerciales internacionales y disminuir los aumentos de eficiencia resultantes de un comercio más abierto.

En segundo lugar, como los compromisos rígidos de los gobiernos aumentan la credibilidad de la política comercial y reducen la posibilidad de que se adopten políticas ineficientes, la flexibilización de esos compromisos rígidos puede perjudicar la credibilidad de los gobiernos y reducir el bienestar nacional y mundial. Por ejemplo, si los gobiernos no se comprometen plenamente con el libre comercio y pueden utilizar medidas de contingencia, es posible que no se consiga una asignación eficiente de los recursos entre los diferentes sectores, ya que las empresas podrán prever que los gobiernos utilizarán esas medidas en el futuro y podrían modificar su comportamiento en consecuencia. Esta asignación inadecuada de recursos representa una pérdida de bienestar, que es el costo de credibilidad de introducir flexibilidad en materia de política comercial en un acuerdo comercial.

Si existen esos riesgos, ¿cómo podemos justificar la existencia de flexibilidades – como las medidas de contingencia– en el sistema multilateral de comercio? En general, cuando hay incertidumbre acerca de la evolución futura, las flexibilidades permiten a los gobiernos asumir compromisos más

profundos, contribuyen a la estabilidad general del sistema y ayudan a reducir la oposición interna a la firma de un acuerdo comercial. La evolución de las disposiciones sobre salvaguardias dentro del sistema del GATT/OMC ilustra la interacción entre compromisos y flexibilidades en los acuerdos comerciales (véase el recuadro 3).

De las distintas publicaciones se desprenden dos enfoques principales. Según el primero, el costo de las flexibilidades en los acuerdos comerciales debe sopesarse teniendo también en cuenta los beneficios conseguidos al autorizar a los gobiernos cierto grado

de discreción al fijar sus políticas comerciales. El segundo enfoque insiste en las limitaciones de la cooperación comercial en razón de los costos contractuales asociados con los acuerdos comerciales, las dificultades para prever futuros acontecimientos o las limitaciones políticas para la reglamentación de las políticas internas. Como consecuencia de esas limitaciones, es posible que los gobiernos prefieran firmar un acuerdo comercial que permita cierto grado de libertad en sus políticas. Si bien hay importantes superposiciones entre estos dos puntos, las diferencias entre los dos planteamientos justifican que se examinen por separado.

### Recuadro 3

#### Compromiso frente a flexibilidad: el caso de las salvaguardias en el GATT y la OMC

La teoría económica propone una explicación sencilla de la presencia de flexibilidades en los acuerdos comerciales. Como la evolución futura es incierta en el momento de firmar un acuerdo, las flexibilidades facilitan el logro de compromisos más firmes con la liberalización del comercio y contribuyen a la estabilidad futura del régimen comercial. Si esa teoría es correcta, cabría prever que los acuerdos que liberalizan el comercio incluyan cierta forma de flexibilidad normativa, en particular en los sectores que han sido objeto de amplias reformas. Un ejemplo ilustrativo sería un breve panorama general de la evolución de las salvaguardias.<sup>6</sup>

Las salvaguardias aparecieron por primera vez en el programa de acuerdos comerciales recíprocos de los Estados Unidos, de 1934, en que se estableció el programa para la liberalización comercial de los Estados Unidos (Jackson, 1997). En los años anteriores a la firma del GATT, el Departamento de Estado – a petición del Congreso de los Estados Unidos – publicó un conjunto de propuestas referentes al comercio mundial en que se declaraba que los “compromisos con respecto a los aranceles deberían permitir a los países tomar medidas temporales para impedir daños repentinos y generalizados a los productores afectados ... [y] por consiguiente deberían contener una cláusula liberatoria” (Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (1946):13). Las condiciones para la imposición de las salvaguardias se establecieron en la Conferencia de Londres de octubre de 1946 y, en la Conferencia de Nueva York a comienzos de 1947, se llegó a un acuerdo final sobre la inclusión de una cláusula de escape (Sykes, 2006b). En la estructura original del GATT, se incluyeron “válvulas de seguridad”

en forma de salvaguardias en el Acuerdo de conformidad con el artículo XIX.

En los años 70 y 80, en un contexto de aumento de la práctica discriminatoria e incompatible con el GATT de aplicar limitaciones voluntarias de las exportaciones y otras medidas de la zona gris, se observó en los países una considerable tendencia a reafirmar el predominio de las salvaguardias a tenor del artículo XIX. Uno de los resultados de la Ronda Uruguay, que comenzó en 1986 y terminó en abril de 1994, fue el nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias. Por un lado, en la Ronda se trató de eliminar las limitaciones voluntarias de las exportaciones que escapaban del control del artículo XIX y endurecer las disciplinas de salvaguardia (Sykes, 2006b). Por el otro lado, algunas características del nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias (por ejemplo, la disposición que impide a los Miembros exportadores afectados tomar medidas de retorsión durante los primeros tres años de vigencia de la medida si el Miembro que aplica la salvaguardia se encuentra ante un aumento absoluto de las importaciones) parecen dar mayor relieve a las salvaguardias con el fin de tener en cuenta la nueva ola de liberalización del comercio.

La importancia del Acuerdo sobre Salvaguardias en el contexto de los logros más generales de la Ronda Uruguay puede apreciarse en relación con la opción que se presenta a la mayoría de los países en desarrollo. Antes de la Ronda, esos países solían tener pocas consolidaciones arancelarias, y por lo tanto podían aumentar sus aranceles sin recurrir a las salvaguardias. No obstante, la cobertura de consolidaciones de los países en desarrollo

aumentó sustancialmente en el marco de la Ronda Uruguay y, en consecuencia, aumentó también el uso de las salvaguardias por los países en desarrollo (Finger, 1998; Hoekman y Kostecki, 2001).

Las salvaguardias desempeñaron también un papel particular en sectores concretos que habían sido objeto de grandes reformas en la Ronda Uruguay, a saber, los textiles y la agricultura. La Ronda Uruguay estableció un plan gradual para la absorción de los textiles en la disciplina general del GATT. Durante la transición, se estableció una medida de salvaguardia de transición especial según la cual los Miembros de la OMC no debían cumplir necesariamente las prescripciones en

materia de salvaguardia en el contexto del artículo XIX con respecto a los textiles (Jackson, 1997). De la misma manera, el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay incluía una salvaguardia especial o mecanismo de “restauración” para este sector (véase el recuadro 4). Estas medidas de salvaguardia podían ser activadas con mayor facilidad que con el mecanismo de salvaguardia ordinario. En particular, si las importaciones suben por encima de un determinado nivel, o si los precios caen por debajo de un nivel dado, puede ponerse en marcha la salvaguardia especial (Hoekman y Kostecki, 2001). Todo ello confirma la importancia de las flexibilidades en los acuerdos que liberalizan sectores específicos de la economía.

### *i) Los beneficios de la flexibilidad de la política comercial*

Como se ha señalado antes, existen sin duda costos de eficiencia asociados con los recursos comerciales. Pero la teoría económica señala también varios beneficios asociados con la inclusión de la flexibilidad normativa en los acuerdos comerciales. En esta sección se examinan los principales argumentos presentados en las obras publicadas.<sup>7</sup> En primer lugar, las flexibilidades pueden servir como válvula de seguridad, sin la cual los gobiernos pueden verse obligados a incumplir determinados compromisos de liberalización previamente negociados. En segundo lugar, las medidas de contingencia pueden utilizarse como mecanismo de seguro, que permite a los gobiernos mantener la estabilidad del ingreso. En tercer lugar, los recursos comerciales pueden representar un instrumento de política de ajuste, que reduce las variaciones en los costos para la economía interna cuando se ve afectada por sucesos externos. En cuarto lugar, las medidas de contingencia pueden actuar como forma de indemnización que permite a los signatarios aceptar un ritmo más rápido de liberalización del comercio. Un argumento final es que las flexibilidades pueden ser un instrumento de disuasión y un medio para reforzar el imperio de la ley en el sistema comercial; en otras palabras, la existencia misma de medidas de contingencia puede disciplinar el comportamiento normativo de los interlocutores comerciales y, por lo tanto, proteger la integridad del resto del acuerdo.<sup>8</sup>

#### *Válvula de seguridad*

La flexibilidad puede interpretarse como una especie de “válvula de seguridad” que, al mismo tiempo que

merma la autoridad del acuerdo en algunas esferas limitadas, puede ayudar a conseguir compromisos más firmes ofreciendo a los gobiernos cierta libertad en circunstancias excepcionales. Por ello, las políticas de contingencia pueden considerarse como un instrumento para facilitar la cooperación comercial.

La flexibilidad puede actuar también como válvula de seguridad en la esfera tanto económica como política. Un primer argumento económico es el presentado por Bagwell y Staiger (1990), que observan que, al decidir a favor o en contra del establecimiento de obstáculos al comercio, los gobiernos en general sopesan los beneficios a corto plazo asociados con la imposición de una política comercial frente a los costos a largo plazo de abandonar la cooperación con los interlocutores comerciales. Argumentan asimismo que los beneficios a corto plazo asociados con los mayores obstáculos al comercio son especialmente elevados cuando se producen variaciones temporales en las corrientes comerciales, como un aumento repentino de las importaciones. Cuando aumenta el volumen de las importaciones, aumenta el incentivo del país importador para explotar el efecto en la relación de intercambio. En este caso, la perspectiva de una futura quiebra de la cooperación quizá no baste para disuadir la de adopción de medidas unilaterales. Las flexibilidades utilizadas por el gobierno para mitigar las fluctuaciones del volumen del comercio pueden ayudar a impedir que las grandes oscilaciones de los incentivos promuevan políticas proteccionistas. De esa manera, la flexibilidad permite a los países mantener el carácter de autoaplicación de la cooperación internacional existente y puede mantener la integridad del acuerdo global.<sup>9</sup>

Las flexibilidades tienen también una fuerte función de válvula de seguridad en el ámbito político, ya que permiten a los gobiernos conseguir y mantener el apoyo a la liberalización del comercio. Rosendorff y Milner (2001) y Bagwell y Staiger (2005) mantienen que las flexibilidades son respuestas eficientes a la incertidumbre política interna. Rosendorff y Milner argumentan que el alcance del apoyo futuro a favor (o en contra) de la liberalización del comercio es muy incierto, ya que es resultado de varios factores, que van desde las condiciones económicas futuras (por ejemplo, tecnología, precios) hasta los cambios políticos (por ejemplo, estructura institucional, preferencias). En este entorno, exponen dos proposiciones básicas. En primer lugar, la presencia de medidas de contingencia permite lograr más fácilmente acuerdos comerciales internacionales. En segundo lugar, la eficiencia de dichas cláusulas liberatorias aumenta con la incertidumbre de los hechos futuros. Bagwell y Staiger (2005) llegan a conclusiones semejantes en una situación en que los gobiernos tienen información privada acerca del alcance de las presiones de los grupos de interés internos sobre su elección de la política comercial.

Las motivaciones económicas y políticas en favor del argumento de la válvula de seguridad aplicado a las flexibilidades pueden verse como explicaciones complementarias. Ambas motivaciones dependen del hecho de que, como se ha examinado antes, los países que negocian acuerdos comerciales se enfrentan con el “dilema del prisionero”.<sup>10</sup> Todos los países pueden salir beneficiados si cooperan unos con otros, pero cada uno de ellos tendría un motivo para optar por el proteccionismo unilateral. En esta situación, los acuerdos comerciales deben conllevar un mecanismo de autoaplicación. Sólo cuando los gobiernos valoran suficientemente los beneficios asociados con la cooperación en el futuro es posible alcanzar y mantener una posición de libre comercio. Las flexibilidades, al permitir a los gobiernos reducir las variaciones en los costos económicos y/o políticos futuros, hacen que la perspectiva de los acuerdos comerciales sea más viable y reducen el incentivo para que los gobiernos se aparten del acuerdo una vez que se ha alcanzado.<sup>11</sup>

### Seguros

Se considera en general que las personas que toman decisiones que afectan a la economía tienen “aversión al riesgo”; prefieren los resultados ciertos a los inciertos.<sup>12</sup> La aversión al riesgo da lugar a la posibilidad del seguro, que permite a los agentes protegerse contra los riesgos que entraña un alto grado de incertidumbre.

Algunos autores, como Corden (1974) reconocían que los aranceles y otras políticas podían actuar como una forma de seguro contra los riesgos asociados con el libre comercio. Más específicamente, las medidas temporales de protección pueden sustituir a los seguros al servir de medio por el cual los que adoptan las decisiones económicas pueden contrarrestar los efectos de las fluctuaciones importantes y súbitas, como las variaciones en los precios o los aumentos de las importaciones. Eaton y Grossman (1985) han dado forma concreta a estas ideas y señalan que, a falta de un mercado de seguros, un arancel puede efectivamente aumentar el bienestar en ciertas circunstancias al actuar como un tipo de seguro.

Más recientemente, los economistas han cobrado conciencia de que la flexibilidad en los acuerdos comerciales puede desempeñar un papel similar. Fischer y Prusa (2003) estudian el caso de una pequeña economía que hace frente a fluctuaciones de los precios en muchos sectores y llegan a la conclusión de que las medidas correctivas comerciales, al dar mayor certidumbre acerca de los resultados posibles, sirven en la práctica de seguro. Los autores indican que los aranceles específicos para determinados sectores aumentarán de hecho el bienestar general cuando el sector es afectado por circunstancias inesperadas y que esos aranceles son por lo general más eficientes que uno uniforme.<sup>13</sup> Freund y Özden (2008) hacen una afirmación similar, al ampliar el modelo estándar los grupos de presión de (*lobbying*) de Grossman y Helpman (1994) para considerar la posibilidad de que los agentes económicos tengan aversión a las pérdidas. En este contexto, es posible racionalizar la presencia de medidas de contingencia en los acuerdos comerciales como consecuencia del deseo de los gobiernos de proteger a las empresas contra las fluctuaciones en los precios mundiales.

### Ajuste

Muchos autores han sugerido que la flexibilidad constituye un “instrumento de la política de ajuste”. Una liberalización más profunda del comercio puede perjudicar a los productores nacionales al suscitar la posibilidad de grandes aumentos de las importaciones en el momento de la liberalización y también en el futuro. Como señalaba Jackson (1997), la adopción temporal de medidas para paliar los efectos de las importaciones permitirá a la industria nacional que compite con ellas introducir los ajustes necesarios para contrarrestar esos aumentos. Se han considerado distintos aspectos a este respecto.

Una dimensión de la política de ajuste se refiere al mercado de trabajo. Las imperfecciones de este mercado, combinadas con el costo del ajuste tras la aparición de fenómenos imprevistos, pueden hacer que resulten útiles la protección temporal y la flexibilidad.<sup>14</sup> Davidson y Matusz (2004) explican más detalladamente; consideran una economía integrada por dos sectores en que hay “congestión” en el mercado de trabajo porque existe la posibilidad de que un determinado trabajador no pueda encontrar empleo en el sector de exportación. Subrayan también que cuantos más sean los desempleados, menor será la posibilidad de que una persona consiga trabajo. En estas condiciones, un arancel temporal da lugar tanto a costos como beneficios. Los costos son las pérdidas normales que entrañan los impuestos a la importación. Por otra parte, los aranceles permiten la incorporación de trabajadores desempleados en el sector que compite con las importaciones y aumenta así las posibilidades de que los demás desempleados encuentren trabajo en el sector que compite con las exportaciones.

Aunque es posible que los gobiernos estén más dispuestos a aceptar compromisos más profundos si saben que podrán contar con políticas de seguro y de ajuste en la forma de medidas de contingencias, cabe aún preguntarse si es en realidad eficiente utilizar esas medidas. Como lo han señalado Sykes (1989), Horn y Mavroidis (2003) y Fischer y Prusa (2003) las medidas de contingencia son una “segunda opción” para hacer frente a las fallas de mercado cuando no se puede recurrir a la solución óptima debido a las limitaciones con que se enfrentan los gobiernos. Es evidente que, de ser posible, hay que utilizar la política óptima para abordar las fuentes de las distorsiones. Además, las fallas políticas, como la imposibilidad del gobierno de levantar oportunamente la protección temporal a causa de las presiones políticas, pueden constituir otras razones para poner en duda la eficacia de las medidas de esa índole.

### Compensaciones posibles de un compromiso más profundo

Ethier (2002) propone un cuarto argumento en favor de la flexibilidad en los acuerdos comerciales. El efecto de las medidas de contingencia en el ritmo de la liberalización del comercio constituye una cuestión importante. En otras palabras, hay que preguntarse si esos elementos tendrán efectos dinámicos positivos o negativos. Según Ethier, la combinación de normas y flexibilidad que se observa actualmente en el comercio multilateral únicamente se puede entender si se examinan conjuntamente. Ethier aduce que las

medidas de contingencia pueden contribuir a acelerar el ritmo de la reducción multilateral de aranceles, porque ayudan a resarcir a los países que, de lo contrario, resultarían perjudicados por una apertura más rápida del comercio.

Veamos los casos de tres países que han participado en un proceso de negociación multilateral sobre políticas comerciales. El líder tecnológico y el seguidor tecnológico exportan un producto a un tercer país, rezagado con respecto a los otros dos. ¿Querría este último aplicar una política temporal de protección? La respuesta sería afirmativa si pudiera estar seguro de que esa política no daría lugar a represalias de los otros países. Para evitar una represalia, el país rezagado tendría que ofrecer a los otros países una forma de indemnización, y un medio de hacerlo consistiría en permitir una mayor reducción multilateral de los aranceles. Evidentemente, el líder se beneficiaría de una menor protección multilateral porque tiene una ventaja de costo en el mercado del país más rezagado. Sin embargo, es mucho menos probable que el seguidor se beneficie y, de hecho, en el modelo de Ethier una menor protección multilateral no le reportaría beneficio alguno. En este contexto, la introducción de medidas de contingencia discriminatorias puede contribuir a acelerar la liberalización del comercio multilateral al persuadir a todas las partes de que el acuerdo redundará en su beneficio. Así ocurriría, en particular, si la protección unilateral temporal deja al seguidor en mejores condiciones para competir con el líder en el mercado del país más rezagado.

### La disuasión y el principio de legalidad

Cabe aducir un último argumento en favor de la flexibilidad en los acuerdos comerciales: la existencia misma de medidas de contingencia puede disciplinar el comportamiento de los interlocutores comerciales. En términos más precisos, saber que los países Miembros pueden desviarse de la política convenida, imponiendo por ejemplo aranceles más altos en respuesta a subvenciones a la exportación, puede disuadir desde un primer momento a otros países de adoptar medidas incompatibles con las normas de la OMC, por ejemplo, de subvencionar a los exportadores nacionales. Varios autores han señalado que los gobiernos pueden utilizar la amenaza de las medidas de contingencia para obtener la cooperación automática entre los países. Esto mismo se afirma en los trabajos de Riezman (1991) y de Martin y Vergote (2008).<sup>15</sup>

Desde esta perspectiva, las disposiciones de flexibilidad pueden considerarse un medio de ayudar a mantener

el principio de legalidad en el comercio internacional. Las medidas de contingencia regulan y limitan la reacción de los países Miembros ante las políticas de sus interlocutores comerciales que son incompatibles con las normas de la OMC y, de esa manera, reducen el número de casos en que los miembros pueden instituir una protección temporal. En otras palabras, las disposiciones de flexibilidad de un acuerdo comercial convierten en medidas de política prescritas y previsible lo que, de otro modo, serían medidas proteccionistas arbitrarias y excesivamente costosas (Mansfield y Reihardt, 2008). Estas medidas están a su vez sujetas al mecanismo de observancia de la OMC para asegurar que no se apliquen de manera inapropiada. De esta forma, la flexibilidad hace más transparente el sistema multilateral de comercio.

### *ii) Los contratos incompletos y la flexibilidad en la política comercial*

Se ha planteado recientemente en la teoría económica un segundo enfoque para explicar la existencia de medidas de contingencia en los acuerdos comerciales. El punto de partida consiste en que un acuerdo comercial entre países es un contrato que regula la adopción de políticas comerciales por los signatarios. Sin embargo, un acuerdo comercial (similar a los contratos en otros campos de las relaciones económicas, políticas y sociales) es un contrato sumamente incompleto.<sup>16</sup> Esto quiere decir que en los acuerdos comerciales no se especifican todos los derechos y todas las obligaciones de todas las partes en todas las situaciones posibles en el mundo del futuro. En otras palabras, un acuerdo comercial es un contrato incompleto porque constituye una combinación de elementos de compromisos rígidos y de ámbitos de política discrecional en que las decisiones futuras de las partes contratantes no están limitadas o sólo lo están parcialmente.<sup>17</sup> La cuestión del fundamento de las medidas de contingencia guarda por eso una relación intrínseca con las razones de carácter incompleto de los acuerdos comerciales.

Se han propuesto dos explicaciones distintas (pero que no se excluyen entre sí). En primer lugar, los acuerdos comerciales son contratos incompletos por su naturaleza. En la jerga de los economistas, este carácter incompleto es *exógeno* (es decir, es un factor externo) porque no depende de una decisión expresa adoptada por los signatarios. Los gobiernos pueden influir en el comercio internacional de muchas maneras, ya que diferentes políticas (por ejemplo, los aranceles y las subvenciones) y reglamentaciones (por ejemplo, las normas sobre productos y sobre

contratación pública) afectan a las corrientes comerciales. Según Copeland (1990), hay varias razones por las cuales los acuerdos comerciales no pueden abarcar todos los ámbitos posibles de las políticas y de las contingencias futuras. En primer lugar, el acuerdo tendría que limitar excesivamente la formulación de la política nacional y su aplicación suscitaría dificultades políticas. En segundo lugar, es inevitable una política discrecional en algunos campos. En tercer lugar, incluso si se pudiera pensar en un acuerdo comercial completo que regulara todos los ámbitos de la formulación de las políticas que afectan a las corrientes comerciales, ese acuerdo sería demasiado costoso.

Una segunda explicación del carácter incompleto de los contratos pone de relieve el papel activo de los gobiernos. Desde este punto de vista, un acuerdo comercial es un contrato incompleto por elección y no por naturaleza. Puede haber muchas razones por las cuales los gobiernos opten deliberadamente por redactar un acuerdo comercial que constituya un contrato incompleto. Según Horn *et al.* (2008), los gobiernos eligen el ámbito normativo que se proponen regular en un acuerdo comercial (y cómo quieren regularlo) como resultado de una comparación básica entre los beneficios de un acuerdo más detallado y el costo que entraña redactarlo (costo de transacción). Como se señala en el apéndice B.1, puede haber otras razones para los contratos incompletos que vayan más allá de los costos de transacción. Por ejemplo, al negociar un acuerdo comercial, un país podría retener información que le podría reportar mayores beneficios en la totalidad de su comercio porque al hacerlo mejora su propia posición de negociación. Una política deliberada de esta índole introduciría una ambigüedad contractual en un acuerdo comercial.

Por último, es importante señalar que las dos explicaciones no se excluyen entre sí; los acuerdos comerciales son contratos sumamente incompletos por naturaleza y por elección. Se puede dar un ejemplo para aclarar esta afirmación. Una redacción ambigua del texto legal da flexibilidad normativa a las partes en un acuerdo comercial. Cabe preguntarse si esta característica del acuerdo es o no resultado de una elección expresa. Si la ambigüedad del texto es resultado de limitaciones lingüísticas, hay que llegar a la conclusión de que el contrato es incompleto por su propia naturaleza. Puede ocurrir, sin embargo, que los signatarios opten deliberadamente por una redacción ambigua si no pueden llegar a un acuerdo sobre un texto más específico o porque prefieren la flexibilidad y adaptabilidad que les da un texto menos preciso.

Costos políticos y económicos de la firma de un acuerdo comercial

Como se ha señalado, una corriente de la bibliografía (enfoque del contrato incompleto exógeno) da a entender que la presencia de medidas de contingencia en los acuerdos comerciales se debe a que los países tratan de eludir los problemas que causa el carácter contractualmente incompleto del acuerdo. Como no es posible tener en cuenta en los acuerdos comerciales todos los posibles acontecimientos externos, es necesario prever medidas que permitan ajustar posteriormente la política comercial. En este sentido, el planteamiento del “contrato exógenamente incompleto” y el de “las ventajas de la flexibilidad” para explicar la existencia de elementos de flexibilidad en los acuerdos comerciales pueden considerarse en realidad dos caras de la misma moneda.

Como ejemplo del carácter complementario de estas explicaciones, Sykes (1991) analiza los fundamentos de las salvaguardias en el sistema GATT/OMC. Este estudio se basa en la premisa de que la política estatal sufre la influencia de grupos organizados que representan los intereses de distintos sectores de la economía (por ejemplo, industrias en declinación, exportadores), en lugar de ser resultado del deseo del gobierno de maximizar el bienestar social. Sykes indica que si bien no es posible especificar todos los resultados potenciales, por lo cual los contratos son necesariamente incompletos, la introducción de elementos de flexibilidad tales como las salvaguardias redundará en beneficio de todos los signatarios porque esas medidas proporcionan un mecanismo de escape para el caso de que el costo político de cumplir el acuerdo llegue a ser intolerable.

Como afirma Sykes (2006b), estas cláusulas de escape permiten que los dirigentes políticos revoquen concesiones que resultan indebidamente onerosas desde un punto de vista político una vez que se disipa la incertidumbre. Más concretamente, ese tipo de “incumplimiento eficiente” del acuerdo comercial se da cada vez que el costo que, desde el punto de vista de la economía política, entraña para una de las partes el cumplimiento del acuerdo es mayor que los beneficios para su interlocutor comercial.<sup>18</sup> En estas circunstancias, el bienestar agregado es mayor si existe el mecanismo de escape. Esta es la razón por la cual los signatarios de un acuerdo comercial se conceden expresa y recíprocamente el derecho de utilizar medidas de contingencia.

Una segunda y nueva corriente teórica pone de relieve los factores determinantes del carácter incompleto de los acuerdos comerciales. Como ya se ha señalado, Horn *et al.* (2008) sugieren que el acuerdo comercial puede ser un contrato (endógenamente) incompleto porque así lo prefieren los signatarios. En particular, los autores tratan de explicar las características del acuerdo en términos del costo de la redacción del contrato, consistente en i) describir las posibles situaciones en el mundo y ii) describir las medidas de política que utilizarán los gobiernos en determinadas situaciones. Este método lleva a dos conclusiones generales. En primer lugar, los autores demuestran que el contrato óptimo se hace más incompleto (en términos generales, menos detallado o más abierto a la aplicación discrecional de políticas) si aumenta cualquiera de esos dos costos. En segundo lugar, se llega a la conclusión de que una mayor incertidumbre en cuanto al futuro puede hacer que el acuerdo comercial óptimo sea más o menos rígido según cuáles sean las fuentes de incertidumbre. Ello indicaría que la función de incertidumbre en la configuración de los acuerdos comerciales puede ser más sutil de lo que se creía inicialmente.

Por último, estas investigaciones proporcionan una explicación novedosa de dos tipos de medidas de contingencia en el sistema GATT/OMC: las salvaguardias y los tipos arancelarios máximos. Horn *et al.* (2008) llegan a la conclusión de que el contrato óptimo permite recurrir a los aranceles en respuesta a un aumento súbito de la demanda de importaciones. Aunque este argumento es a primera vista similar al de la válvula de seguridad examinado anteriormente, la lógica es distinta. La justificación de las cláusulas de escape en este caso consiste en reducir el incentivo de los gobiernos para distorsionar las políticas nacionales (cuya regulación en un acuerdo comercial puede resultar demasiado costosa) con el fin de influir en las relaciones de intercambio en períodos de importaciones elevadas. La segunda característica del sistema GATT/OMC que se puede explicar con este enfoque consiste en la existencia de las llamadas “consolidaciones débiles”, en que el acuerdo comercial especifica únicamente un límite máximo para el arancel y no una cifra rígida. Según los autores, se trata de una manera de reducir los costos de contratación. Los gobiernos necesitan cierta discrecionalidad para hacer frente a circunstancias difíciles imprevistas. Es más costoso redactar un acuerdo comercial que incluya un arancel preciso que otro con un tope que deje a los gobiernos dentro de límites establecidos.



## 2. CIRCUNSTANCIAS QUE PUEDEN DAR LUGAR A LA SUSPENSIÓN DE COMPROMISOS Y MEDIDAS DE FLEXIBILIDAD INCORPORADAS A LOS ACUERDOS DE LA OMC

Como se ha indicado antes, al diseñar un acuerdo comercial es preciso establecer un equilibrio entre compromisos y flexibilidad. Por un lado, los compromisos han de establecerse de una forma que impida que los gobiernos actúen de manera oportunista. Por otro, los gobiernos necesitan cierto margen de flexibilidad en sus políticas para hacer frente a dificultades imprevistas.

En la presente sección se intenta, en primer lugar, clasificar las circunstancias en las que los gobiernos pueden tener necesidad de aumentar los obstáculos al comercio. En segundo lugar, se examinan las medidas de contingencia en la OMC en el contexto del conjunto de las medidas de flexibilidad posibles para hacer frente al cambio de las condiciones comerciales.

### (a) Circunstancias que pueden dar lugar a un aumento temporal de los obstáculos al comercio

Desde un punto de vista estrictamente económico, partiendo del supuesto de que cada gobierno trata de conseguir el nivel óptimo de protección (mediante el libre comercio o con un grado positivo de protección), los gobiernos tienen una razón legítima de eficiencia para apartarse en su política comercial de las consolidaciones negociadas en una ronda de negociaciones anterior cuando se ven afectados por circunstancias imprevistas que hacen ineficientes los compromisos contraídos anteriormente.

En general, la intervención del gobierno está justificada por la emergencia de fallas del mercado.<sup>19</sup> Cuando los mercados no funcionan bien, un aumento de los obstáculos al comercio puede estar justificado como segunda mejor opción.<sup>20</sup> Cuando la política comercial de los gobiernos responde a las demandas de los particulares y empresas que aportan votos y fondos a su campaña electoral, hay un incentivo para que los gobiernos aumenten el nivel de protección comercial cuando un acontecimiento externo imprevisto afecta al bienestar del país.

**Cuadro 1**  
**Clasificación de las circunstancias que pueden dar lugar a un aumento temporal de la protección y motivos que se aducen para ese aumento**

Circunstancias	Ejemplos	Motivos de la protección*
<b>Económicas</b>		
<b>Que afectan a un producto determinado</b>		
Demanda	Cambio de las preferencias de los consumidores	
	- que causa daño a los productores que compiten con las importaciones	Ajuste estructural
	- que no causa daño a los productores que compiten con las importaciones	Argumento basado en la relación de intercambio
Oferta	Innovación en el extranjero	Restablecimiento de la competitividad, ajuste estructural
	Industria incipiente	Desarrollo de la industria incipiente
	Sector en decadencia	Ajuste estructural
Actuación de las empresas	Realización de dumping por empresas extranjeras	Dumping predatorio
<b>Mundiales/que afectan a un determinado país</b>		
Demanda/oferta agregada	Recesión	Suavización del ciclo
	Aumento del precio mundial	Lucha contra la inflación
	Crisis de la balanza de pagos	Restablecimiento del equilibrio
<b>Relacionadas con la política</b>		
	Subvenciones de un gobierno extranjero	Economía política
	Problemas de ajuste imprevistos	Ajuste estructural
<b>No económicas</b>		
	Seguridad nacional, razones ambientales, situación de emergencia sanitaria	Dependientes del aspecto no económico
	Acontecimiento político imprevisto	Economía política

Note: \*Desde la perspectiva de la teoría económica, el argumento basado en la relación de intercambio en el caso de un país grande es aplicable siempre que hay un aumento brusco de las importaciones.

Hay varias formas de clasificar las circunstancias que pueden explicar el aumento del nivel de protección, incluso en forma de una suspensión temporal de compromisos. En el cuadro 1 se clasifican esas circunstancias. En aras de la sencillez, el análisis que se hace a continuación se centra en la protección arancelaria, pero puede aplicarse en gran medida a otras formas de protección comercial. En primer lugar, el cuadro 1 establece una distinción entre los diferentes tipos de acontecimientos externos imprevistos que pueden afectar a la economía: acontecimientos económicos, acontecimientos no económicos (determinados, por ejemplo, por desastres naturales) y acontecimientos políticos (determinados por la política aplicada por los gobiernos). A continuación los acontecimientos económicos se dividen entre los que afectan a un sector determinado y los de alcance mundial o que afectan a un país determinado. Se proporcionan ejemplos de variaciones de la demanda o de la oferta, de cambios súbitos en la economía real o en el sector financiero y de cambios temporales o permanentes de las circunstancias para analizar los motivos económicos y políticos que se aducen para justificar la suspensión, en esas circunstancias, de los compromisos asumidos en los acuerdos comerciales.

*i) Circunstancias que afectan a un determinado producto*

En general los economistas identifican cuatro tipos de perturbaciones que pueden afectar a un sector determinado: el cambio en las preferencias de los consumidores, la innovación tecnológica, los cambios en la dotación de recursos y la modificación de la estructura del mercado.<sup>21</sup> Estos cambios afectan a la demanda, a la oferta o al tipo de competencia en los mercados de productos.

*Cambio en las preferencias de los consumidores*

Las importaciones pueden aumentar en un sector dado debido a cambios en la demanda o en la oferta. Los economistas suelen identificar las variaciones de la demanda con el cambio en las preferencias de los consumidores. El cambio en las preferencias puede modificar la proporción en que las variedades importadas y producidas en el país de un mismo producto forman parte de la cesta de la compra de los consumidores o desplazar el consumo de un producto a otro.

Supongamos que a raíz de un cambio de moda las preferencias de los consumidores se desplaza en favor de una variedad producida en el extranjero.<sup>22</sup> Esto provocará un aumento de la demanda del producto extranjero. Es probable que las importaciones aumenten y el sector que compite con las importaciones se resienta de la intensificación de la competencia. Aunque el sector que compite sufre una pérdida de ingresos, desde el punto de vista de la eficiencia económica, esto no justifica por sí solo un aumento de la protección por parte del gobierno.

En la teoría económica se aduce en general que hay sólidos motivos para la no intervención del gobierno: cuando los mercados funcionan bien y son competitivos<sup>23</sup>, el mercado asignará los recursos de la forma más eficiente, porque los precios de mercado transmitirán a consumidores y productores las señales adecuadas. En tales casos podría formularse un argumento de eficiencia basado en la relación de intercambio (en el caso de un país grande)<sup>24</sup>, o como una segunda justificación en presencia de fallas del mercado.

Por ejemplo, cuando las rigideces del mercado de trabajo impiden a las empresas reducir los salarios y generan, en consecuencia, un número excesivo de despidos que obstaculiza los procesos de búsqueda de empleo o de readaptación profesional, un aumento temporal de la protección puede contribuir a que el sector se contraiga de forma ordenada al mantener durante más tiempo en su puesto a los trabajadores y evitar la congestión en el proceso de búsqueda de empleo.<sup>25</sup> Por otra parte, desde el punto de vista de la economía política hay una justificación sencilla del aumento temporal de la protección: la intensificación de la presión competitiva de las importaciones procedentes del extranjero puede generar problemas en relación con la estabilidad de los ingresos y la redistribución del bienestar en el país importador, lo que a su vez puede activar la presión de las empresas nacionales que ven cómo sus ingresos caen por debajo de un determinado nivel mínimo. Bajo esa presión, el gobierno puede verse apremiado a establecer obstáculos para proteger al sector que compite con las importaciones (Freund y Özden, 2008).

Cuando el cambio de preferencias desplaza el consumo de un producto a otro diferente, las importaciones pueden crecer sin que ello perjudique a la empresa nacional que compite con las importaciones. Supongamos, por ejemplo, que las preferencias de los consumidores se desplazan del trigo al arroz. Las importaciones de arroz pueden aumentar sin que

ello perjudique al sector arrocero nacional. Puede darse el caso de que aumente el consumo tanto del arroz producido en el país como del arroz importado. Desde el punto de vista de la teoría económica clásica, sólo hay una justificación, basada en la relación de intercambio, para aumentar en este caso el nivel de protección del sector de producción de arroz. En cuanto al sector de producción de trigo, es probable que el cambio de preferencias le afecte desfavorablemente, pero ello puede ser compatible con una disminución de las importaciones de trigo.

### Innovación tecnológica

En general, los estudios económicos identifican las variaciones de la demanda con los avances tecnológicos y los cambios en la disponibilidad de recursos, como la oferta de mano de obra.<sup>26</sup> Las importaciones pueden aumentar debido a una disminución de la oferta en el país<sup>27</sup> o a un aumento de la oferta en una economía extranjera. Supongamos, por ejemplo, que una empresa ubicada en un país extranjero logra innovar con éxito. Al incrementar la competitividad de las empresas extranjeras, la introducción de una nueva tecnología en otro país afectará al sector nacional que compite con las importaciones. En esas circunstancias, una política temporal de protección puede contribuir a compensar estos efectos manteniendo los precios internos a un nivel elevado.

En la medida en que la empresa que compite con las importaciones sea un empleador importante y que la contracción del sector pueda reducir la mano de obra y en consecuencia el apoyo al gobierno, desde el punto de vista de la economía política, hay razones para que el gobierno aumente los obstáculos al comercio. Al igual que en el caso del cambio de preferencias de los consumidores, no hay ningún motivo económico en general que justifique la intervención del gobierno en el caso de una pérdida temporal de competitividad internacional debido a la introducción de una nueva tecnología en otro país si los mercados funcionan bien y son competitivos. No obstante, puede haber una segunda justificación para que un gobierno aumente la protección temporal: el aumento temporal de los aranceles puede contribuir a atenuar los costos a los que tienen que hacer frente las empresas afectadas negativamente por la innovación tecnológica.

Se expone en un reciente estudio de Crowley (2006) otra justificación, en que la autora indica que la protección temporal puede ayudar a una empresa con una tecnología obsoleta a salvar con mayor rapidez la brecha tecnológica.

Su argumento se basa en el supuesto de que las empresas (nacionales y extranjeras) compiten en cuanto al momento en que adoptarán una tecnología, dado que el costo de su adopción disminuye con el tiempo y los incentivos para adoptar una nueva tecnología son mayores cuando aumenta el tamaño del mercado.

Es importante señalar que cuando los cambios de la demanda y la oferta sólo son temporales, lo mejor para los competidores nacionales podría ser seguir produciendo como lo hacían. Al precio de sufrir pérdidas temporales, pueden evitar los costos unidos a un redimensionamiento temporal de la empresa. El problema estriba en la disponibilidad de liquidez suficiente para seguir manteniendo la actividad.

### Industria incipiente

El motivo que se ha aducido tradicionalmente para justificar el recurso a la protección temporal en el caso de una industria nacional de reciente creación<sup>28</sup> ha sido la existencia de una ventaja comparativa potencial en un sector con economías de escala dinámicas.<sup>29</sup> Se argumenta que las nuevas empresas nacionales quizá no puedan competir con empresas extranjeras plenamente consolidadas simplemente porque carecen de la experiencia necesaria, pero pueden aprender sobre la marcha, reducir sus costos y llegar a ser competitivas en los mercados internacionales. No obstante, debido a la ausencia inicial de conocimientos técnicos especializados, si el gobierno no interviene (estableciendo un obstáculo al comercio o concediendo una subvención), la industria no despegará nunca.

Aunque intuitivamente el argumento pueda parecer aceptable, las economías dinámicas de escala no son, en sí mismas, una razón suficiente para justificar por razones de eficiencia la intervención del gobierno. Si los mercados financieros funcionan bien, la empresa podrá obtener préstamos bancarios en la etapa inicial de desarrollo y devolverlos posteriormente cuando obtenga mayores beneficios (Baldwin, 1969). No obstante, en situaciones en que el sector financiero puede ser reacio a financiar inversiones arriesgadas, cabría sostener que la protección temporal está justificada. Si no es posible una intervención en el mercado financiero, un aumento temporal de los obstáculos al comercio puede permitir a la empresa mantener los beneficios y autofinanciar las inversiones en innovación en la etapa inicial.

Una importante observación que hay que hacer con respecto a las políticas relativas a la industria incipiente

es que aunque la protección de la industria incipiente ha adoptado tradicionalmente la forma de obstáculos arancelarios o de otros obstáculos en frontera, los argumentos económicos en favor de la protección indican en general que el instrumento de política preferido es una subvención a la producción. Por ejemplo, otro argumento en favor de una política activa de protección a la industria incipiente es el basado en la tesis de que el proceso de acceso a una nueva actividad industrial o a un nuevo mercado extranjero, o la expansión de determinadas actividades, generan importantes externalidades.<sup>30</sup> Una de esas externalidades (el aprendizaje sobre la marcha) consiste en que, aunque las nuevas empresas impartan una costosa capacitación en el empleo, parte de los conocimientos que adquieran sus empleados en el trabajo se desviarán a otras empresas. Por ejemplo, esto se puede producir en caso de que los empleados de la empresa en cuestión cambien de empleo y pongan sus aptitudes al servicio de su nuevo empleador. Otra externalidad (la externalidad de descubrimiento) se refiere al hecho de que, en tanto que los costos que conlleva determinar si un producto nacional se vende con facilidad en otros países recaen sobre los primeros que se aventuran a exportar, los demás productores pueden beneficiarse gratuitamente del correspondiente descubrimiento del mercado extranjero. En estos casos, la subvención de la producción o de las exportaciones<sup>31</sup>, pueden ser políticas adecuadas.

Otra preocupación que se plantea en relación con las políticas de protección de la industria incipiente es la concerniente a su aplicación. Si se tienen en cuenta las cuestiones relativas a la aplicación, hay que sopesar las ventajas de la intervención del gobierno en función de las posibilidades de fracaso. Entre éstas figuran la falta de competencia del gobierno, el gran volumen de información necesario para definir de forma adecuada una determinada medida de política y la presión de los grupos de interés.<sup>32</sup>

### *Industria en decadencia*

Tanto una innovación tecnológica que haga completamente obsoleta una tecnología anterior como un cambio permanente de las preferencias de los consumidores pueden llevar a la decadencia permanente de un sector. En este caso, es posible recurrir a restricciones del comercio con el fin de atenuar la decadencia y dar tiempo para que los trabajadores que hayan perdido su empleo encuentren otro. Por ejemplo, supongamos que la industria en decadencia está representada por una determinada empresa que da empleo a una gran

proporción de la población de una ciudad o región determinadas.<sup>33</sup> Es probable que una reducción drástica del sector tenga efectos indirectos negativos en otras actividades dentro de la región, ya que el despido simultáneo de gran número de personas puede generar un estrangulamiento del mercado de trabajo y mantener el desempleo durante mucho tiempo, dando lugar a una pérdida sustancial de calificaciones. En tales circunstancias, aunque las subvenciones o la intervención del gobierno en el mercado de trabajo para facilitar el empleo y la readaptación profesional pueden ser las políticas óptimas, cabe la posibilidad de que no sean viables.

Desde el punto de vista de la economía política, redundaría en interés de los gobiernos atenuar la decadencia de un gran sector que influye en el grado de apoyo que reciben (Hillman, 1982). No obstante, la intervención sólo retrasará la decadencia y no provocará una recuperación del sector.

### *Dumping*

La presión competitiva de las importaciones extranjeras puede aumentar no sólo debido al cambio de preferencias de los consumidores y a los cambios tecnológicos sino también a raíz de cambios en el comportamiento de las empresas extranjeras. La teoría económica indica que cuando el comportamiento competitivo de una empresa extranjera que opera en los mercados internacionales altera el grado de competencia del mercado, puede haber motivos para que un gobierno proteja a su rama de producción nacional.

Cuando una empresa extranjera fija deliberadamente precios muy bajos para eliminar la competencia y establecer un monopolio (práctica conocida como dumping predatorio), la restricción del comercio puede ser la solución óptima para un gobierno. Pero la brusca caída del precio al que una empresa extranjera vende en el mercado de exportación puede deberse a otras muchas circunstancias relacionadas con la competencia. Por ejemplo, una empresa puede rebajar los precios en períodos de debilidad de la demanda y exceso de capacidad simplemente para tratar de mantener su cuota de mercado. De manera análoga, en el caso de un producto de tecnología avanzada puede ser importante conseguir inicialmente una cuota considerable de mercado para marcar la pauta. Dejando aparte otras consideraciones que también pueden ser pertinentes, en esos casos la intervención del gobierno no puede justificarse por razones de eficiencia económica.<sup>34</sup>

*ii) Fluctuaciones económicas de alcance mundial o que afectan a un determinado país*

Las fluctuaciones que afectan a un determinado país son cambios que afectan simultáneamente a todos los sectores. Pueden deberse a cambios de la demanda global o de la oferta global. Cualquier cambio en los gastos privados o públicos, las inversiones o la cuenta corriente puede tener repercusiones en la demanda y la oferta.

*Recesión económica*

Una brusca caída de la demanda o de la oferta como resultado, por ejemplo, de una crisis financiera puede desencadenar una recesión económica. La crisis financiera puede provocar una recesión de la economía real debido a la contracción del crédito y el hundimiento de los precios de los activos. Cuando la recesión es mundial disminuyen tanto la demanda (o la oferta) interna como la demanda (o la oferta) externa. En tal caso, puede producirse también un aumento de la presión competitiva de las importaciones procedentes del extranjero aun cuando no haya un aumento brusco de las importaciones. De hecho, es posible que disminuyan a la vez las importaciones y la producción interna y aumente la cuota de mercado de las primeras.<sup>35</sup>

Como hemos expuesto antes, cuando los ingresos, las inversiones y los puestos de trabajo están amenazados, los gobiernos habrán de hacer frente a la presión de las empresas y los trabajadores que pidan que se mitiguen los efectos de la crisis mediante el establecimiento de nuevos obstáculos al comercio. Éstos se establecen con el propósito de reservar los mercados internos para las empresas nacionales. Los países pueden incrementar la protección en respuesta a una recesión. Esa protección puede adoptar la forma de aumento de los aranceles o de las subvenciones, de sistemas de tipos de cambio dirigidos o de otros medios, más sutiles, de protección, como la aplicación de normas de seguridad, sanitarias y técnicas restrictivas.

En una situación de recesión mundial existe el riesgo de que todos los gobiernos apliquen simultáneamente políticas comerciales para empobrecer al vecino. El aumento de la protección en un país puede llevar a la adopción de medidas de retorsión por otros. El resultado final será la reducción del bienestar mundial y el empeoramiento de la situación. El comienzo de la gran depresión del decenio de 1930 se caracterizó

por políticas de este tipo. El proteccionismo agravó y prolongó la crisis.<sup>36</sup> Más recientemente, Baldwin y Evenett (2008) han vinculado el aumento del 39 por ciento de los procedimientos antidumping iniciados por los Miembros de la OMC en el primer semestre de 2008 con el comienzo de la crisis económica provocada por la crisis financiera. En general, estos datos ponen de relieve que en una situación de recesión mundial se plantea un problema de actuación colectiva.

*Fluctuaciones en los precios mundiales*

Un aumento de los precios mundiales en relación con los internos alentará las exportaciones y desalentará las importaciones. El aumento de los precios de exportación hará que las empresas exportadoras sean más rentables, y nuevas empresas empezarán a exportar. La oferta interna disminuirá a medida que más y más empresas se orienten hacia el mercado exterior. Desde el punto de vista de las importaciones, el aumento de los precios de importación aumentará los costos de las mercancías importadas. Globalmente, un aumento de los precios mundiales creará presiones inflacionarias debido al aumento directo del precio de las mercancías importadas y a la reducción de la oferta interna.

Los gobiernos pueden tratar de aislar a su país del aumento de los precios mundiales restringiendo las exportaciones. La introducción de restricciones a la exportación aumentará la oferta al mercado nacional y esto, a su vez, ejercerá una presión a la baja sobre los precios internos. Ese efecto puede conseguirse tanto mediante restricciones cuantitativas como mediante impuestos a la exportación.<sup>37</sup> Sin embargo, cuando varios países exportadores o un país exportador muy importante introducen al mismo tiempo restricciones a la exportación, se plantea un problema de coordinación de políticas. Cuando la oferta internacional de un producto sujeto a una restricción del comercio disminuye, su precio mundial puede aumentar aún más. Según estudios recientes del Banco Mundial (2008a; 2008b), las restricciones impuestas al maíz, el trigo y el arroz en el período 2006-08 contribuyeron a una espiral de aumento de los precios de esos cultivos a lo largo de dicho período.

Es interesante observar que la teoría económica no justifica el uso de restricciones a la importación en caso de aumento de los precios. El aumento de los obstáculos a la importación empeoraría la situación al aumentar aún más los precios internos. No obstante, la introducción de restricciones a

la importación en esas situaciones puede estar justificada desde la perspectiva de la economía política. El argumento es que un precio mundial más alto que contribuye a un incremento de las ventas de la rama de producción nacional también aumenta el valor marginal de la protección y da por resultado la imposición de aranceles más altos.

### *Situación de desequilibrio insostenible en la balanza de pagos*

La balanza de pagos indica la situación de un país en el comercio internacional. Comprende la cuenta corriente (determinada por las exportaciones y las importaciones de mercancías y servicios) y la cuenta financiera y de capital (que refleja las transferencias financieras y de capital netas procedentes del extranjero).

En un régimen de fluctuación libre de los tipos de cambio<sup>38</sup>, el tipo de cambio de la moneda nacional estará determinado por la oferta y demanda diarias de dicha moneda. Cualquier exceso de oferta de la moneda nacional se reflejará en una disminución del valor de la moneda que tenderá a restaurar el equilibrio de la balanza de pagos. Un valor más bajo tendrá dos efectos: uno en la cuenta corriente y el otro en la cuenta de capital. En primer lugar, reducirá los precios en divisas de todas las mercancías nacionales, aumentando así la demanda exterior de mercancías exportadas. Al mismo tiempo, aumentará el precio en moneda nacional de las mercancías extranjeras, reduciendo así la demanda de importaciones. Esos dos efectos tienden a restaurar el equilibrio de la balanza de pagos mediante una mejora de la cuenta corriente. En segundo lugar, en el mercado de capital, si los inversores prevén la depreciación de la moneda nacional, la tasa de rendimiento de los activos extranjeros puede disminuir, reduciendo así la demanda de moneda extranjera.

Las situaciones de desequilibrio insostenible de la balanza de pagos están, por tanto, asociadas a un sistema de tipos de cambio fijos.<sup>39</sup> Para mantener un régimen de tipos de cambio fijos, un país tiene que comprar y vender la moneda de reserva siempre que se produzca un exceso de la demanda o la oferta. Los déficit de balanza de pagos sólo pueden financiarse reduciendo las reservas o tomando en préstamo moneda extranjera. Se producen crisis de balanza de pagos cuando el país está a punto de agotar sus reservas de divisas. Esto puede suceder porque el gobierno ha estado financiando una situación persistente de exceso de demanda de divisas (como en

el caso de una disminución prolongada de la relación de intercambio) y las reservas se acercan a cero, o puede deberse a fluctuaciones temporales. Tanto las fluctuaciones permanentes como las temporales pueden deberse a factores internos o externos. Entre los factores externos cabe citar los cambios en la relación de intercambio, la introducción de nuevos obstáculos al acceso a un mercado extranjero y los cambios en los tipos de interés de una moneda extranjera. Entre los ejemplos de factores internos cabe citar un cambio en la política monetaria o fiscal del gobierno (que conlleva un cambio en los tipos de interés internos o en el gasto público), y cambios en la demanda o la oferta.

En un régimen de tipos de cambio fijos, si los salarios son relativamente inflexibles, es posible que un país desee restringir las importaciones para hacer frente a las dificultades derivadas del desequilibrio de la balanza de pagos. No obstante, la eficacia de esa política para restaurar el equilibrio de la balanza de pagos tiene muchas limitaciones. Una de ellas es que las restricciones a la importación sólo actúan sobre las importaciones, mientras que una devaluación reduciría las importaciones y fomentaría las exportaciones. Otra limitación es que las restricciones a la importación alentarán la producción de productos como los importados en lugar de la producción de productos competitivos en los mercados mundiales. Por último, las restricciones a la importación no sólo reducirán las importaciones, sino que también aumentarán los precios de los insumos utilizados en la producción de productos exportados, precisamente el efecto contrario al que sería necesario para mejorar la balanza de pagos (Corden, 1971; 1994).

### *iii) Cambios en las políticas*

Cualquier tipo de cambio en las políticas estatales puede tener repercusiones en la economía. A continuación se presentan dos ejemplos, pertinentes en el contexto de la política comercial, que han sido destacados en las publicaciones económicas como circunstancias que resultan en un aumento temporal del nivel de protección, entre otras cosas mediante la suspensión de compromisos.

### *Liberalización del comercio*

La teoría económica tradicional predice que cuando los aranceles se reducen hay una redistribución de los recursos en función de ventajas comparativas.<sup>40</sup> Las empresas que compiten con las importaciones

en los sectores en los que un país no disfruta de una ventaja comparativa tendrán que hacer frente a la competencia de productores extranjeros más eficientes que pueden vender a precios más bajos. Esa competencia hará bajar las ventas y beneficios de las empresas y podría aumentar las presiones en favor de la disminución de los salarios y la reducción de puestos de trabajo. Algunos trabajadores pueden perder su empleo, y algunas empresas pueden cerrar. Globalmente, habrá ventajas para la economía en términos de bienestar, pero ese ajuste tendrá costos a corto plazo.

Para que los gobiernos puedan hacer frente a los costos de esos ajustes, la aplicación de los compromisos de liberalización del comercio está generalmente sujeta a un período de transición. Una aplicación gradual de los compromisos puede, de hecho, dar a las empresas el tiempo necesario para autofinanciar los costos del ajuste.<sup>41</sup> Sin embargo, la aplicación de los compromisos puede también generar costos de ajuste imprevistos.

En general, los gobiernos pueden optar entre dos opciones de política para hacer frente a los problemas del ajuste: pueden facilitar el proceso de redistribución de los recursos, o pueden apoyar la reestructuración de las ramas de producción dañadas por la competencia extranjera. Las políticas de facilitación del proceso de redistribución de los recursos pueden incluir la eliminación de obstáculos a la expansión del sector exportador. Esto puede incluir la facilitación del acceso al crédito en países donde los mercados financieros son ineficientes o contribuir a reducir el desequilibrio entre los posibles empleados y empleadores en el mercado laboral.

La facilitación del proceso de reestructuración de las ramas de producción perjudicadas por la competencia extranjera puede conllevar una dejación del cumplimiento de compromisos estatales anteriores. Como se destaca en Bacchetta y Jansen (2003), en el caso de circunstancias graves e inesperadas que afectan a la competitividad de una rama de producción, los gobiernos pueden intervenir para desacelerar el proceso de ajuste. En general, la teoría económica predeciría que en los mercados que funcionan bien los trabajadores escogerán el ritmo óptimo para ajustarse a las nuevas circunstancias. Sin embargo, los gobiernos pueden optar por intervenir por razones de economía política o en respuesta a determinadas distorsiones del mercado. Como ya se ha indicado, así puede

sucedir si la rama de producción cuya actividad se está reduciendo es un empleador regional o nacional importante. Por tanto, la reducción de la actividad del sector puede generar efectos (externalidades) negativos que podrían dar por resultado un número excesivo de despidos si no se encararan.

### Subvenciones concedidas por otros países

La presión competitiva de las importaciones puede también aumentar como consecuencia de un cambio en la política exterior de un país. Supóngase que el Gobierno de otro país concede una subvención a los exportadores de una mercancía o un servicio determinado. Desde un punto de vista económico, una política de este tipo puede estar justificada, por ejemplo, por considerarse que hay beneficios potenciales (también llamados externalidades de descubrimiento) asociados a la exportación. La exploración de mercados extranjeros para evaluar si una mercancía puede venderse fácilmente en el extranjero puede ser costosa, pero ese descubrimiento puede beneficiar gratuitamente a posteriores exportadores. Independientemente de los motivos para conceder la subvención, e incluso cuando éstas se conceden simplemente por razones de eficiencia, sus efectos en el comercio pueden crear dificultades en el sector extranjero que compite con las importaciones.<sup>42</sup>

Desde el punto de vista de la economía política, la imposición de derechos de importación en respuesta a una subvención concedida por el gobierno de otro país puede estar justificada como forma de presionar a ese país para que cambie su política (Deardoff y Stern, 1987). Sin embargo, ese argumento depende de que el país importador sea grande, ya que sólo los países de gran tamaño pueden imponer una relación de intercambio más desfavorable a otros países aplicando un arancel.

Como se indica en la sección C, desde el punto de vista de un análisis estándar (estático) del bienestar, en condiciones de competencia perfecta, una subvención es una transferencia del país exportador a los consumidores del país importador. La aplicación de un derecho de importación funcionará como un impuesto a los consumidores y en favor de la rama de producción nacional, pero el país en general saldrá perdiendo. En esas condiciones, la imposición de derechos compensatorios para contrarrestar las subvenciones sólo puede estar justificada desde el punto de vista de la economía política como una forma de política de redistribución. Con todo, los mercados pueden fallar debido a externalidades (a las que no se asigna un precio en el mercado) o a condiciones de

competencia imperfecta. En esas circunstancias, un aumento temporal de la protección en respuesta a una subvención concedida por el gobierno de otro país puede ser una política deseable.

#### *iv) Circunstancias no económicas*

Hay diversas circunstancias en las que los gobiernos pueden considerar conveniente adoptar una política restrictiva del comercio para alcanzar un objetivo que no es de carácter económico. Entre ellas cabe mencionar la seguridad nacional, emergencias ambientales y sanitarias y razones de economía política.

#### Seguridad nacional, emergencias ambientales y sanitarias

Una catástrofe natural o la propagación de un nuevo virus son ejemplos de situaciones que pueden requerir un aumento temporal de los obstáculos al comercio por encima del nivel de los compromisos del gobierno. Imagínese que una nueva enfermedad transmitida por los alimentos, inicialmente localizada en un país, amenaza con propagarse a todo el mundo como consecuencia del comercio de mercancías. Los gobiernos pueden intervenir restringiendo o incluso prohibiendo el comercio del producto peligroso con objeto de proteger a la población y a los animales. Varios gobiernos, por ejemplo, adoptaron ese tipo de políticas para impedir la propagación de la enfermedad de las vacas locas (EEB) en el decenio de 1990.

En términos generales, hay un incentivo para que un gobierno intervenga con mayores obstáculos al comercio si el gobierno de otro país no controla los efectos negativos en sus interlocutores comerciales. Por ejemplo, algunos problemas ambientales trascienden las fronteras. La contaminación atmosférica y la lluvia ácida son dos ejemplos de ello. Puede ocurrir que el gobierno de un país no quiera reducir esas emisiones transfronterizas. El país afectado puede erigir obstáculos comerciales contra el país de origen para tratar de alentar al país o a la empresa contaminante a que adopten medidas para reducir las emisiones. Sin embargo, sólo es probable que esas medidas sean eficaces si el país afectado compra una proporción significativa de la producción de la empresa en cuestión.<sup>43</sup>

#### Cambios políticos

Los gobiernos pueden estar dispuestos a cambiar (permanentemente) sus compromisos debido a un

cambio político (Bown, 2002a). Esto puede incluir una situación en que un país celebre elecciones y en el que llegue al poder un nuevo gobierno menos favorable al comercio que su antecesor. Entre otros ejemplos cabe mencionar: las reformas en la financiación de las campañas que modifican las presiones políticas que las empresas pueden ejercer sobre los encargados de formular políticas, los cambios en las asociaciones políticas que pueden modificar la influencia de determinado sector para determinar la política comercial del gobierno, así como los cambios en la estructura de los sindicatos o el nivel de colusión de las empresas en el mercado de producción que pueden cambiar el grado de presión política que las empresas pueden ejercer.

En ninguno de estos ejemplos hay argumentos económicos en favor de la intervención de los gobiernos en la economía. Hay, no obstante, un argumento de economía política. El peso de los diversos grupos de presión en lo concerniente a la política comercial de un gobierno puede ser diferente de la situación que existía cuando se firmó inicialmente un acuerdo comercial. Como consecuencia de ello, los gobiernos pueden verse sometidos a presiones para cambiar sus compromisos.

### **(b) Medidas de contingencia en los Acuerdos de la OMC**

Los argumentos presentados en las anteriores secciones han revelado que las medidas de contingencia son esenciales en un acuerdo comercial porque permiten a las partes asumir compromisos a largo plazo preservando al mismo tiempo su capacidad de adaptarse a un entorno cambiante. Estas medidas funcionan como una cláusula de escape que un gobierno puede utilizar para hacer frente a dificultades económicas imprevistas.<sup>44</sup> Preservan la credibilidad del acuerdo y reducen los costos económicos y políticos de su firma.

En un contexto más amplio, las medidas de contingencia incluyen todas las medidas que un país puede adoptar para redefinir o retirar un compromiso, incluidas las que pueden, a su vez, provocar una respuesta. En ese sentido, las medidas de contingencia pueden adoptar varias formas. Pueden comprender desde medidas que permitan una suspensión de los compromisos gubernamentales en determinadas condiciones especificadas para debilitar compromisos vinculantes<sup>45</sup> hasta la ausencia de disciplina, en que el uso de instrumentos de política es completamente discrecional.



Hauser y Roitinger (2002) aducen que la infracción de los acuerdos comerciales y el incumplimiento de una resolución en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC también pueden considerarse como una forma de flexibilidad comercial, ya que pueden facilitar la renegociación de los acuerdos en rondas comerciales. Considérese, por ejemplo, el caso de la infracción. El (posible) demandado está ajustando el nivel de concesiones que está dispuesto a ofrecer en respuesta al nivel actual de concesiones otorgadas por sus interlocutores comerciales. Estos últimos pueden entonces decidir si quieren aceptar el nuevo equilibrio de concesiones (y en consecuencia abstenerse de reaccionar), o por el contrario recabar una determinación del mecanismo de solución de diferencias de la OMC que les autorice a suspender sus concesiones comerciales. Este mecanismo refleja una situación caracterizada por la negociación. El elemento disuasorio del abuso de ese sistema radica en sus costos. Según Hauser y Roitinger, esos costos son: la pérdida de prestigio y la posible pérdida de concesiones comerciales si no se tiene en cuenta la resolución del órgano de solución de diferencias.

En los Acuerdos de la OMC se pueden identificar las formas de flexibilidad arriba citadas. En primer lugar, los Acuerdos de la OMC contienen disposiciones que permiten la suspensión de compromisos gubernamentales. Por ejemplo, con arreglo a los Acuerdos de la OMC, los Miembros han consolidado algunos de sus aranceles, pero hay mecanismos de escape que les permiten aumentar temporalmente la protección o renegociar las consolidaciones arancelarias.

En segundo lugar, la OMC puede conceder a los gobiernos un margen de flexibilidad en sus compromisos definiéndolos en forma de consolidaciones arancelarias “débiles”, es decir, con un límite máximo superior al tipo aplicado. Por ejemplo, en las listas de compromisos de la OMC, los compromisos de acceso a los mercados de las mercancías se expresan en forma de derechos consolidados, no de derechos aplicados. La diferencia entre los tipos arancelarios consolidados y los aplicados –que suele denominarse excedente de consolidación– da a los gobiernos un nuevo margen de flexibilidad para cambiar la política comercial.<sup>46</sup> Los aranceles pueden modificarse libremente siempre que no superen el tipo consolidado. No hay restricciones por lo que respecta al plazo durante el cual puede adoptarse una política comercial restrictiva, ya que el único requisito es que el tipo aplicado no supere la consolidación convenida.<sup>47</sup> Las únicas limitaciones

al uso de esos instrumentos derivan de la legislación nacional o de compromisos asumidos en acuerdos comerciales regionales.<sup>48</sup>

En tercer lugar, hay instrumentos de política comercial que no están sujetos a disciplinas. Por ejemplo, los Acuerdos de la OMC dejan en gran medida los instrumentos de política interna al arbitrio de los gobiernos nacionales. Aunque las subvenciones y las normas de los productos están reglamentadas, las normas de los procesos, por ejemplo, no lo están. Sin embargo, pueden tener efectos en el comercio que son similares a los obstáculos al comercio regulados.

Por lo que respecta a las condiciones en las que un gobierno puede suspender las concesiones que negoció anteriormente sin infringir el Acuerdo sobre la OMC, es posible hacer también una distinción entre las medidas destinadas a hacer frente a circunstancias específicas y las medidas genéricas que se aplican con arreglo a determinados procedimientos especificados en el Acuerdo sobre la OMC. Dentro de cada una de esas categorías hay medidas que en principio son temporales y medidas no limitadas en el tiempo.

#### *i) Suspensión de los compromisos en circunstancias especificadas*

Entre las disposiciones que permiten la suspensión temporal del cumplimiento de las obligaciones en condiciones específicas cabe señalar las siguientes:

i) Disposiciones para hacer frente a problemas derivados del ajuste a nuevas condiciones del mercado, como las disposiciones de emergencia que permiten la protección temporal cuando las importaciones han aumentado en tal cantidad “que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores” (párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT). El artículo XIX del GATT y el posterior Acuerdo sobre Salvaguardias definen los requisitos jurídicos para la aplicación de salvaguardias.<sup>49</sup> Como se explica en la sección C.1, entre los principales requisitos está el de demostrar que el aumento de las importaciones es consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias y que hay un nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño a la rama de producción nacional.

ii) Medidas para contrarrestar el dumping -en términos jurídicos, esto se define como la fijación de precios “inferiores al valor normal de los productos”- “cuando causa o amenaza causar un daño importante a una rama de producción existente de una parte contratante o si retrasa de manera importante la creación de una rama de producción nacional” (párrafo 1 del artículo VI del GATT). El artículo VI del GATT y el Acuerdo Antidumping establecen las normas que permiten a los gobiernos imponer, con arreglo a la normativa de la OMC, derechos antidumping sobre productos que se considera que son objeto de dumping por parte de los exportadores. Como se indica en la sección C.2, una característica singular de esas normas, en el contexto del sistema de la OMC, es que pueden adoptarse medidas antidumping en relación con las acciones de empresas privadas, en lugar de en relación con las medidas adoptadas por el Gobierno.

iii) Medidas para contrarrestar los efectos desfavorables para las empresas nacionales de las subvenciones otorgadas por el gobierno de otro país. Las condiciones para que un gobierno aplique derechos compensatorios se definen en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC). Aunque las subvenciones pueden impugnarse a nivel multilateral en el marco del procedimiento de solución de diferencias de la OMC, el Acuerdo SMC también permite a los países adoptar medidas contra las importaciones subvencionadas aplicando derechos compensatorios. A esos efectos, el Miembro importador deberá realizar una investigación para demostrar la existencia y, de ser posible, la cuantía de las subvenciones, y mostrar que las concedidas por el otro país causan o amenazan causar un daño importante a la rama de producción nacional existente o retrasan la creación de esa rama de producción.<sup>50</sup>

iv) Medidas que permiten restringir las importaciones para evitar una crisis de la balanza de pagos. Entre ellas cabe citar las disposiciones de los artículos XII y XVIII, sección B, del GATT, y su contraparte en el artículo XII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Como se ha indicado, la tendencia general hacia un sistema de tipos de cambio flexibles ha hecho que ese tipo de disposiciones sea menos significativo desde una perspectiva económica. Esto, junto con una revisión de las disposiciones jurídicas encaminada a imponer requisitos más estrictos para su aplicación,<sup>51</sup> explica la disminución a lo largo del tiempo del uso de esas

medidas. En particular, aunque en principio están al alcance de todos los Miembros de la OMC, esas medidas han sido principalmente un instrumento utilizado por los países en desarrollo. Los países desarrollados utilizaron sobre todo medidas de balanza de pagos en el decenio de 1950 (Hoekman y Kostecki, 2001).

v) Disposiciones que permiten a los gobiernos proteger temporalmente una industria incipiente para permitir que se desarrolle. Esas medidas, que sólo pueden adoptar los países en desarrollo, figuran en la sección A y la sección C del artículo XVIII del GATT. Permiten retirar concesiones arancelarias e introducir contingentes y otras formas de restricciones no arancelarias, respectivamente, para proteger el desarrollo de industrias incipientes. En la práctica, los países en desarrollo han preferido a menudo las medidas de balanza de pagos para alcanzar objetivos relacionados con industrias incipientes porque los procedimientos de aprobación y supervisión son menos estrictos (Hoekman y Kostecki, 2001). Sin embargo, ambos tipos de medidas sólo permiten las restricciones a la importación. Como se indicó antes, los argumentos económicos en favor de la protección de las industrias incipientes sugieren que la mejor política es la concesión de una subvención a la producción centrada en la industria y el argumento de la protección del comercio figura en segundo lugar.

Otra categoría de disposiciones que permiten excepciones del cumplimiento de las obligaciones en determinadas circunstancias es la que permite suspender los compromisos para alcanzar objetivos de política pública. Entre ellas cabe citar las disposiciones que permiten derogar los compromisos siempre que un gobierno lo considere “necesario para la protección de los intereses esenciales de su seguridad” (artículo XXI del GATT, artículo XIVbis del AGCS y artículo 73 del Acuerdo sobre los ADPIC). Se permiten además excepciones generales con objetivos no económicos en el artículo XX del GATT y el artículo XIV del AGCS para proteger la moral pública y la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, “para lograr la observancia de las leyes y los reglamentos” que no sean incompatibles con la normativa de la OMC. El artículo XX del GATT también permite excepciones generales para preservar los recursos naturales, proteger tesoros nacionales e impedir las exportaciones de bienes escasos. El mismo artículo también permite adoptar medidas relacionadas con los artículos fabricados en las prisiones.

## *ii) Suspensión de compromisos con arreglo a procedimientos específicos*

Algunas disposiciones permiten la suspensión de compromisos con arreglo a procedimientos -en lugar de circunstancias- específicos para su aplicación. Entre las disposiciones comprendidas en esa categoría cabe citar las exenciones y las renegociaciones. Los Acuerdos de la OMC no contienen ninguna norma específica para la interpretación de las exenciones. Sin embargo, los requisitos definidos para otorgar y renovar exenciones ponen de manifiesto su carácter excepcional. En particular, la nota 4 al artículo IX del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio define procedimientos muy estrictos para las decisiones de conceder una exención respecto de una obligación sujeta a un período de transición. En ese caso, la decisión de la Conferencia Ministerial de conceder una exención se adoptará únicamente por consenso, cuando la regla general es que la decisión “sea adoptada por tres cuartos de los Miembros” (párrafo 3 del artículo IX del Acuerdo de Marrakech).

A diferencia de las exenciones, las renegociaciones no están limitadas en el tiempo temporal.<sup>52</sup> Por consiguiente, son más adecuadas para tratar de reequilibrar las concesiones que como medidas para hacer frente a circunstancias temporales. Otra diferencia importante entre esas dos medidas radica en los instrumentos de política comercial a los que pueden aplicarse. Aunque pueden solicitarse exenciones del cumplimiento de cualquier obligación impuesta por los acuerdos comerciales multilaterales, las renegociaciones sólo conciernen a los cambios en los aranceles establecidos con arreglo al GATT (artículo XXVIII) o a compromisos específicos en el marco del AGCS (artículo XXI).

### 3. CONCLUSIONES

Desde una perspectiva económica, los acuerdos comerciales obedecen a dos fines principales. En primer lugar, permiten a los países colaborar, en tanto que los gobiernos, actuando unilateralmente, se verían atrapados en una guerra comercial que llevaría a niveles elevados de protección y a corrientes comerciales reducidas. En segundo lugar, los países pueden beneficiarse de la firma de un acuerdo comercial porque les permite comprometer sus políticas específicas y resistir a las presiones de los grupos de interés especiales a nivel nacional. Si esto es así, ¿cómo pueden explicarse los elementos

de flexibilidad como la utilización de medidas de contingencia en el sistema del GATT/OMC? Después de todo, a primera vista las medidas de contingencia son medidas de política que reducen los beneficios de un acuerdo comercial, ya que rebajan el valor de la colaboración y debilitan el compromiso de los gobiernos con un régimen comercial abierto.

En esta sección se han estudiado los argumentos económicos y de economía política que justifican la presencia de flexibilidad en el GATT/OMC. La teoría sugiere que la razón para introducir medidas de contingencia comerciales en un acuerdo comercial es permitir que los gobiernos puedan hacer frente a circunstancias futuras que son impredecibles en el momento en que el acuerdo se firma. Esas medidas proporcionan una cláusula de escape que mantiene la estabilidad global del sistema mundial de comercio, permite a los gobiernos contraer compromisos comerciales más profundos y reduce los costos económicos y políticos de la firma del acuerdo.

A la luz de esta estructura global, en esta sección se han explicado, mediante varios ejemplos, las circunstancias en las que la teoría económica justificaría un aumento temporal de los obstáculos al comercio -incluso por encima del nivel de los compromisos asumidos en un acuerdo comercial-. Esas circunstancias incluyen entre otras, la situación en que un aumento brusco de las importaciones proporciona un argumento para aumentar los obstáculos al comercio, o en que un cambio en la demanda o la oferta, o en las políticas, produce una aguda contracción de un sector determinado, la cual, a su vez, produce externalidades negativas (como en el caso de la ciudad con sólo una empresa). Otro argumento es el caso en que algo modifica el grado de competencia en el mercado, como por ejemplo, cuando una empresa practica un dumping predatorio. Entre otras circunstancias cabe mencionar los casos de países en desarrollo que apoyan industrias incipientes, las medidas para hacer frente a las crisis de balanza de pagos y la respuesta a un acusado aumento del precio mundial de un producto. En todos los casos la adopción de una política comercial restrictiva puede justificarse como una segunda opción.

Entre las razones de economía política para que un gobierno suspenda sus compromisos en materia de política comercial están las circunstancias en que factores externos modifican la distribución de los ingresos de manera que grupos influyentes o el votante medio salen perdiendo. Además, existe la

tentación de modificar los compromisos de política después de un cambio de gobierno o en respuesta a una subvención aplicada por otro país.

La diversidad de medidas de contingencia integradas en los Acuerdos de la OMC permiten suspender compromisos en condiciones específicas en todos los casos citados. Algunas disposiciones sólo pueden aplicarse si concurre una serie de circunstancias predefinidas. Otras disposiciones no están vinculadas a una circunstancia específica, sino que definen las condiciones procesales en las que los países están autorizados a renegociar compromisos o dispensados de su cumplimiento. Para ambos tipos de disposiciones, los redactores de los Acuerdos de la OMC han especificado medidas que prevén una suspensión temporal de los compromisos o un cambio sin plazo fijo.

Quedan aún dos preguntas por responder. En primer lugar, ¿cómo deben diseñarse las medidas de contingencia? La teoría tradicional y la teoría de los compromisos de los acuerdos comerciales tienen repercusiones muy distintas. Con arreglo al enfoque basado en la relación de intercambio, el principal desafío para la elaboración de cláusulas de escape consiste en asegurar que no se conviertan en una puerta trasera para reimponer a sus interlocutores comerciales el costo de las políticas comerciales de un país. Esto sugiere que es crucial asegurarse de que las cláusulas de escape no perturben el equilibrio de las concesiones comerciales (es decir, asegurarse de que se mantenga la reciprocidad entre interlocutores comerciales). Según la teoría basada en los compromisos, el principal problema cuando se trata de diseñar medidas de contingencia es que no menoscaben el valor del acuerdo comercial al ayudar a los gobiernos a contraer compromisos adicionales con sus propios sectores

privados. Esto sugiere que el simple mantenimiento de la reciprocidad puede no ser una buena regla empírica, y que el diseño de cláusulas de escape adecuadas es una actividad mucho más difícil.

En segundo lugar, ¿cuánta flexibilidad debe admitir un acuerdo comercial? En términos generales, parece necesaria una solución de compromiso entre los beneficios de una cierta flexibilidad y los costos de una flexibilidad excesiva. Si se otorgan a los gobiernos demasiadas facultades discrecionales en materia de políticas, el acuerdo comercial se verá gravemente debilitado. En esas circunstancias peligrarían tanto la cooperación en materia de políticas como la credibilidad. No obstante, si el acuerdo comercial es demasiado rígido, los gobiernos pueden verse privados de la flexibilidad necesaria para hacer frente a circunstancias futuras imprevistas. En este caso el apoyo político a la colaboración comercial puede desvanecerse, o es posible que se ignoren las normas comerciales. Un acuerdo comercial tiene que establecer un equilibrio entre esos dos elementos. El equilibrio adecuado dependerá de la esfera de política específica que se esté analizando.

Uno de los objetivos del presente Informe es analizar si las disposiciones de la OMC establecen un equilibrio entre ofrecer a los gobiernos medidas de contingencia compatibles con las normas de la OMC y definir las adecuadamente, de manera que limite su uso con fines proteccionistas. El resto del Informe abordará esta cuestión centrándose en seis medidas de contingencia, que son las salvaguardias, los derechos antidumping, los derechos compensatorios, las renegociaciones, los impuestos a la exportación y los aumentos de los aranceles dentro de sus tipos consolidados.

## APÉNDICE B.1

### CONTRATOS INCOMPLETOS

A partir de la obra seminal de Grossman y Hart (1986), en un gran número de publicaciones se ha centrado la atención en los contratos incompletos. Un contrato se considera incompleto cuando no especifica todos los derechos y las obligaciones de las partes en todas las situaciones posibles en el mundo en el futuro (Battigalli y Maggi, 2001). Gran parte de esas investigaciones, especialmente las de Hart y Moore (1988; 1990), Chung (1991), Nosal (1992), Hackett (1993) y Mukerji (1998), han puesto de relieve las consecuencias de los contratos incompletos, pero ha habido también varios intentos de explicar sus causas. En este apéndice se hace una reseña de la bibliografía económica que apunta a explicar los contratos incompletos y se intenta separar las diversas hipótesis formuladas en los dos últimos decenios.

#### La racionalidad limitada

En gran parte de la economía tradicional se supone que los agentes son “racionales” en el sentido de que pueden prever todos los resultados posibles y analizarlos para llegar a una decisión óptima. Sin embargo, según autores como Williamson *et al.* (1975) y Bolton y Faure-Grimaud (Bolton y Faure-Grimaud, 2009), en el contexto de la contratación es más adecuado decir que los agentes económicos tienen una “racionalidad limitada”. Como señala Simon (1979), esa racionalidad limitada se caracteriza por “la falta de conocimiento de todas las posibilidades, por la incertidumbre respecto de acontecimientos exógenos pertinentes y por la imposibilidad de prever consecuencias”.

Para comprender la importancia que puede tener la racionalidad limitada en el contexto de la contratación en el comercio internacional, supongamos un mundo con 5 países que comercian 100 mercancías. Supongamos asimismo que hay 10 factores externos (el clima o el ingreso mundial, por ejemplo) que pueden repercutir en el comercio y que cada uno de esos factores puede tener 5 valores distintos. Con estos supuestos, el número total de combinaciones posibles, vale decir, el número total de contingencias, sería de  $5^{10} = 9.765.625$ . Si lo multiplicamos por 100 para tener en cuenta el número de mercancías, el resultado es de 976.562.500. Así pues, si cada país tuviera que redactar un acuerdo con los otros cuatro, tendría que considerar 3.906.250.000 cláusulas

(4 x 976.562.500). En otras palabras, partiendo de estos supuestos, un país “racional” tendría que poder reconocer casi 4.000 millones de obligaciones posibles, y sus consecuencias. Es evidente que en el mundo real, en que hay muchos más países, mercancías, variables y resultados posibles, el número sería probablemente mucho mayor. En la realidad, y en el contexto mundial en particular, la hipótesis de la racionalidad limitada parece efectivamente muy acertada.

Si los agentes están sujetos a la racionalidad limitada, hay varias razones para prever que los contratos serán incompletos. En primer lugar, muy sencillamente, es posible que los agentes no puedan prever algunas eventualidades (o incluso que ellas no sean previsibles) o no puedan distinguir entre diferentes situaciones (Bernheim y Whinston, 1998). Es evidentemente imposible incorporar toda la información que exigiría un contrato para ser completo. En segundo lugar, puede ocurrir que los agentes no tengan la capacidad mental para considerar todas las posibilidades (Foss, 2001). En tercer lugar, puede haber limitaciones lingüísticas que hacen que los agentes no puedan “expresar sus conocimientos o sentimientos empleando palabras, números o gráficos de manera que haga posible que otros los entiendan” (Williamson *et al.*, 1975; véase también Anderlini *et al.*, 2006).

#### Los costos de transacción

Además de la racionalidad limitada, el factor que se describe con mayor frecuencia para explicar los contratos incompletos se basa en las obras de Coase (1937) y de Williamson *et al.* (1975) y pone de relieve la importancia de los costos de transacción (véanse Grossman y Hart, 1986; Anderlini y Felli, 1999). Según ellos, el agente debe comparar el costo de redactar un contrato más exhaustivo con los beneficios de un contrato en que se especifique el resultado en un número mayor de circunstancias. Ello puede dar lugar a un contrato incompleto que puede ser sin duda totalmente compatible con un comportamiento racional que apunte a optimizar los resultados.<sup>53</sup>

Se han identificado diversos costos de transacción relacionados con la contratación. Están en primer lugar los que entraña la definición de todas las eventualidades posibles durante el proceso de formación del contrato (Grossman y Hart, 1986; Hart y Moore, 1999). En segundo lugar, la redacción de un contrato formal y completo puede

tener un costo considerable, por ejemplo, si se trata de describir todas las situaciones y la forma de recogerlas en el texto (Horn *et al.*, 2005). El costo de contratar abogados para redactar los contratos puede ser considerable (Battigalli y Maggi, 2001). En tercer lugar, Busch y Hortsmann (1999) indican que el tiempo que se dedica a la negociación del contrato entraña un costo, que cabría calificar de “costo de espera”. Más específicamente, siguiendo el influyente trabajo de Rubinstein (1982), los autores señalan que el proceso de formación de un contrato es similar a una situación en que se negocia alternando ofertas. Cuanto más tiempo transcurra para llegar a un acuerdo sobre el contrato, mayor será el costo o menores serán los beneficios globales que reporte el resultado. En cuarto lugar, Rasmusen (2001) insiste en que, por más que no sea prohibitivamente costoso redactar un contrato, el hecho de leerlo cuidadosamente para cerciorarse de que no haya trampas que beneficien a una de las partes puede ser muy complejo y costoso. En quinto lugar, puede ser costoso determinar qué resultados se han alcanzado finalmente (Anderlini y Felli, 1999).

En muchos modelos teóricos, como los de Dye (1985), Busch y Hortsmann (1999), Anderlini y Felli (1999; 2000), Battigalli y Maggi (2001) y Rasmusen (2001), se demuestra de hecho que los costos de transacción más elevados tienden a producir contratos más incompletos. Crocker y Reynolds (1993) dan respaldo empírico a esta idea utilizando datos sobre la adquisición de motores de aeronaves.

### Falta de verificabilidad

Un tercer factor que se ha propuesto para explicar la contratación incompleta es que las autoridades judiciales no pueden distinguir efectivamente entre distintas eventualidades. Así lo señalan Malcomson (1985), Hart y Moore (1988) y Nosal (1992). Por ejemplo, si hay un esfuerzo de equipo por aumentar la producción tal vez no sea posible atribuir a una determinada persona un determinado nivel de producción (Malcomson, 1985). En el contexto del comercio mundial puede resultar difícil determinar, por ejemplo, si un país ha realmente dejado o no de aplicar políticas exclusivamente internas para promover las exportaciones o reducir las importaciones, porque los medios de hacerlo son complicados, indirectos y múltiples.

En general, si no es posible distinguir posteriormente entre distintas eventualidades, es posible que un tribunal u otro órgano no pueda hacer cumplir un contrato. Se desprende de lo que antecede que puede resultar inútil incluir en los contratos eventualidades que no puedan verificarse y que, por lo tanto, los contratos pueden ser incompletos. Es evidente que así ocurre en particular cuando la inclusión de cláusulas adicionales entraña un costo; los agentes racionales no incluirían ciertamente cláusulas que entrañen costos anteriores pero no reporten beneficios reales adicionales.

### La ambigüedad estratégica

Otro argumento es la llamada “ambigüedad estratégica”, que consiste en que una de las partes retiene información relativa al contrato a fin de influir, en beneficio propio, en el comportamiento de la contraparte. Se han indicado diversos mecanismos por los cuales la ambigüedad estratégica da lugar a contratos incompletos en varias situaciones económicas distintas.

Ayres y Gertner (1989) sugieren un motivo para retener información con fines estratégicos. Puede ocurrir que una de las partes en un contrato retenga, como cuestión de estrategia, información que haría que los beneficios totales del contrato fuesen mayores a fin de incrementar la parte de esos beneficios que le corresponde. También se ha dicho que las partes, como cuestión de estrategia, pueden dejar incompleto un contrato como medio de disciplinar la conducta de otros (Rasmusen, 2001). En particular, cuando el contrato es completo y una de las partes no cumple sus obligaciones, el único recurso de la otra parte consistiría en entablar una acción judicial, que podría ser costosa y engorrosa. A la inversa, si el contrato es incompleto, podría ser posible tomar represalias con rapidez y a un costo relativamente reducido contra la parte que incumple. Esta amenaza de represalia de la otra parte puede asegurar un mejor resultado para ambas partes a largo plazo. Por último, algunos autores como Rasmusen (2001) y Bernheim y Whinston (1998), han señalado que se puede dejar deliberadamente ambiguo o incompleto un contrato para no concentrar indebidamente los incentivos únicamente en lo que incluye.

El intento de concertar un contrato incompleto puede ser una importante decisión estratégica en situaciones en que una de las partes contratantes

tiene más información que la otra. Spier (1992) señala que la parte mejor informada puede optar por abstenerse de incluir en el contrato ciertas cláusulas porque al hacerlo revelaría a la otra parte información privada, que podría reducir la probabilidad de que se firme el contrato o podría utilizarse en su contra (véanse también Hermalin y Katz, 1991; Ayres y Gertner, 1989). Supongamos, por ejemplo, que dos países vayan a firmar un acuerdo comercial. Uno de ellos podría incluir una cláusula que le permitiera incumplir sus obligaciones en ciertas circunstancias. Sin embargo, tal vez opte por no proponerla por el temor de revelar al otro país que puede ser un interlocutor comercial inestable o poco fiable, lo que a su vez podría reducir la probabilidad de llegar a un acuerdo.

### Observación final

Vale la pena hacer una observación general y final acerca de esta bibliografía. Con fines de claridad y para facilitar la consulta, en el análisis que antecede se han presentado las distintas razones de la contratación incompleta como una serie de factores separados. Hay que insistir, sin embargo, en que son en realidad en gran medida interdependientes y muchas veces complementarios. Por ejemplo, la racionalidad limitada puede ser la causa de costos de transacción y de mayores diferencias en el acceso a la información, y el argumento de la falta de verificabilidad cobra aún más fuerza cuando hay costos de transacción.

## Notas

- <sup>1</sup> Limitamos nuestro análisis a las principales teorías económicas de los acuerdos comerciales. El *Informe sobre el Comercio Mundial 2007* (OMC, 2007) contiene un detenido análisis de las obras económicas, políticas y jurídicas sobre la cooperación de las naciones en materia de política comercial.
- <sup>2</sup> Más precisamente, la relación de intercambio del País A mejora, ya que el precio de las importaciones disminuye, mientras que se mantiene sin cambios el de las exportaciones. Ello significa que el País A puede comprar, con el mismo volumen de exportaciones, un mayor volumen de mercancías importadas del País B.
- <sup>3</sup> Como se observa claramente en los estudios teóricos y en la práctica de la política comercial, la cooperación entre países no puede conseguirse en ausencia de un acuerdo comercial. La razón es que, si un país reduce unilateralmente su arancel, los interlocutores comerciales seguirán teniendo incentivos para mantener su nivel de protección. Por ello, una «guerra comercial» es un equilibrio de Nash, ya que, una vez que se ha introducido una protección elevada, ningún país tiene incentivos para reducir su arancel unilateralmente (véase el recuadro 1).
- <sup>4</sup> Estudios recientes encuentran en los datos apoyo en favor del enfoque tradicional de los acuerdos comerciales. Bagwell y Staiger (2006) investigan empíricamente los compromisos de acceso al mercado negociados dentro de la OMC y observan que la adhesión a la OMC da lugar a mayores reducciones arancelarias en sectores con volúmenes iniciales de importación más aislados (es decir, en las situaciones en que es mayor el efecto en la relación de intercambio). Broda *et al.* (2008) señalan que los países que no son Miembros de la OMC fijan aranceles más elevados en los sectores en que tienen poder de mercado. Estos testimonios están en consonancia con la idea de que, sin un acuerdo comercial, los países tienen incentivos para formular políticas con el fin de manipular su relación de intercambio.
- <sup>5</sup> Staiger y Tabellini (1999) presentan pruebas del efecto de credibilidad de los acuerdos comerciales y ponen de manifiesto que las normas del GATT/OMC han ayudado al Gobierno de los Estados Unidos a contraer compromisos en materia de política comercial con su sector privado. Más recientemente, Tang y Wei (2008) han comprobado que la adhesión al GATT/OMC aumenta la credibilidad de los compromisos en materia de política -en particular en el caso de los países con problemas de gobernanza interna- y tiende a elevar el ingreso.
- <sup>6</sup> Véase un análisis detallado sobre las salvaguardias en la sección C.1 del presente Informe.
- <sup>7</sup> Si bien algunos de esos argumentos sobre los beneficios de la flexibilidad quizá no basten para justificar la presencia de medidas de contingencia en el sistema del GATT/OMC, vale la pena hacer una presentación general, ya que estos argumentos aparecen con frecuencia en los debates académicos y normativos.
- <sup>8</sup> Pueden encontrarse estudios recientes de las obras publicadas en Crowley (2007) y Bown (2006).
- <sup>9</sup> Bagwell y Staiger (2003) amplían este análisis y examinan los incentivos gubernamentales para explotar las flexibilidades a lo largo del ciclo económico. En particular, su estudio tiene en cuenta los períodos de auge (fases de rápido crecimiento del comercio) y las recesiones (tasas de crecimiento lento), y demuestra que los fuertes aumentos temporales del volumen de las importaciones están asociados más frecuentemente con el uso de medidas de contingencia durante las recesiones. Ello puede ofrecer una perspectiva sobre las pruebas empíricas examinadas en la sección D, que parecen indicar que los derechos antidumping se utilizan más frecuentemente cuando el entorno macroeconómico es débil.
- <sup>10</sup> Véase el recuadro 1.
- <sup>11</sup> La validez del argumento de la válvula de seguridad ha sido comprobada empíricamente en una obra reciente de Kucik y Reinhardt (2008). Estos autores observan que la disponibilidad de medidas comerciales especiales, como los derechos antidumping, repercute en los niveles de compromiso de los Miembros de la OMC. Puede verse un examen más detallado de esta obra en la sección D.
- <sup>12</sup> Por ejemplo, se dice que los agentes tienen aversión al riesgo si prefieren un resultado previsible con certeza (1 dólar, por ejemplo) al mismo resultado sin certeza (una probabilidad del 50 por ciento de 0 dólares y una probabilidad del 50 por ciento de 2 dólares) lo que da un resultado medio también de 1 dólar).
- <sup>13</sup> Aunque no ha habido una investigación empírica en que se examinara expresamente la función de la flexibilidad como seguro, algunos estudios parecen bastante pertinentes. Los datos indicados por Knetter y Prusa (2003) y por Vandenbusche y Zanardi (2008) parecen corroborar la idea de que las industrias nacionales que compiten con las importaciones utilizan los derechos antidumping para mantener su cuota de mercado y sus ganancias en situaciones de crisis económicas adversas.
- <sup>14</sup> Guarda relación con esto el argumento de que se pueden utilizar medidas de contingencia para tratar de resolver problemas de equidad y de redistribución. Jackson (1997), por ejemplo, sostiene que se pueden emplear medidas de salvaguardia para suavizar los problemas de ajuste a que hacen frente los que resultan perjudicados por la liberalización del comercio. Véase, sin embargo, en Sykes (2006) un análisis crítico de esta cuestión. Miyagiwa y Ohno (1995; 1999) y Crowley (2006) examinan algunos conductos por los cuales la protección temporal puede hacer más competitivas las empresas nacionales cuando hay fallas de mercado (véase también el análisis en la sección B.2).
- <sup>15</sup> Algunos autores, como Sykes (2006b), aducen que el argumento de la disuasión, si bien es importante desde un punto de vista teórico, probablemente no sea muy pertinente, particularmente a los efectos de desalentar la aplicación de subvenciones incompatibles con las normas de la OMC. En la sección C.3 del presente Informe se examinarán más a fondo estas cuestiones.
- <sup>16</sup> En el apéndice B.1 se explica por qué pueden ser incompletos los contratos y se dan ejemplos de las razones por las cuales este planteamiento «contractual» es pertinente para entender los acuerdos comerciales reales.
- <sup>17</sup> Hay cada vez más estudios de las características más destacadas del sistema GATT/OMC en que se utiliza el criterio del contrato incompleto, aduciendo que el carácter incompleto pone de relieve muchas de sus características más importantes. Además de las aportaciones examinadas en el cuerpo del texto, la lista incluye como mínimo a Ethier (2000), Battigalli y Maggi (2003), Bagwell y Staiger (2005) y Maggi y Staiger (2008).
- <sup>18</sup> El término «incumplimiento eficiente», si bien se utiliza ampliamente en la teoría, puede inducir a error. Se refiere al caso en que un acuerdo comercial es completamente rígido, de manera que cualquier desviación constituiría un incumplimiento (aunque fuese eficiente) del acuerdo. Sin embargo, si los signatarios convienen *a priori* en incluir cláusulas de escape en el acuerdo comercial, en realidad no hay incumplimiento porque ello está expresamente previsto en la negociación.
- <sup>19</sup> Otro argumento es el concerniente a la relación de intercambio: los países (grandes) se ven incitados a adoptar una política restrictiva del comercio en los períodos en que hay un elevado volumen de importaciones, puesto que los importadores pueden obtener un excedente económico de los exportadores extranjeros (Bagwell y Staiger, 1990).



- 20 Los economistas hablan de una política óptima cuando se adopta el instrumento que impone la menor distorsión para alcanzar un determinado objetivo y el instrumento adoptado permite que una distorsión se neutralice en la mayor medida. Cuando no se dispone de la política óptima, la siguiente mejor política es una segunda mejor política.
- 21 Con frecuencia los estudios económicos formulan el modelo de las perturbaciones basándose en las perturbaciones de precios, lo que implica un enfoque basado en la teoría del equilibrio parcial. Las causas últimas de las perturbaciones de los precios son las perturbaciones de las preferencias, la tecnología o la dotación de recursos.
- 22 El cambio de preferencias puede ser también consecuencia de una campaña de información que aumente la confianza de los consumidores nacionales en la calidad del producto extranjero.
- 23 Esto quiere decir que no hay obstáculos al acceso al mercado, que la dimensión de las distintas empresas es tan pequeña en comparación con el tamaño del mercado que no pueden influir en el precio de mercado y que no hay externalidades.
- 24 El argumento basado en la relación de intercambio en el caso de la protección en un país grande se aborda en la sección B.1.
- 25 Como han subrayado Bacchetta y Jansen (2003), una política más eficiente podría consistir en establecer centros temporales de formación o de búsqueda de empleo.
- 26 Como ejemplos pueden citarse la reducción de la oferta de mano de obra como consecuencia de una huelga (perturbación temporal) o la reducción de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo a raíz de una modificación de la ley que limita los permisos por maternidad (perturbación permanente).
- 27 Un ejemplo es la introducción de una reglamentación que pueda llevar aparejada una disminución de la productividad con la tecnología existente.
- 28 Puede considerarse que esto constituye una perturbación tecnológica interna de signo positivo.
- 29 En esencia, las economías de escala dinámicas son reducciones de los costos que se producen con el tiempo en la actividad productiva, mientras el término «economías de escala estáticas» designa una disminución contemporánea de los costos medios asociada a un aumento de la producción.
- 30 Por externalidad, que puede ser positiva o negativa, se entiende un efecto o un resultado que no está reflejado en los precios/costos del mercado y que por tanto no se tiene en cuenta en las decisiones de los actores privados del mercado.
- 31 En presencia de externalidades de información del tipo descrito *supra*, también se han examinado los préstamos y garantías del gobierno como posibles opciones de política. Véase Hausmann y Rodrik (2003).
- 32 En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2006* (OMC, 2006) se hace un análisis general de los argumentos favorables a la promoción industrial y la cuestión de la aplicación.
- 33 El caso al que los estudios en la materia denominan de la «ciudad empresa»). Rama (1999) analiza este supuesto en el contexto de una reducción de tamaño del sector público.
- 34 En la sección C.2 del presente Informe se analizan de forma más extensa las circunstancias que pueden dar lugar al dumping y al establecimiento de derechos antidumping.
- 35 En el plano sectorial, esto puede suceder también, por ejemplo, en el caso de un sector en decadencia.
- 36 En la sección D del presente Informe se ofrecen los datos sobre la relación entre las consecuencias de la protección especial y el ciclo económico.
- 37 Véase la sección C.4 para un examen más detallado de los impuestos a la exportación.
- 38 Técnicamente, así ocurre cuando el Banco Central no interviene para estabilizar la moneda de un país. Lo contrario es un régimen de tipos de cambio fijos. Cuando el Banco Central interviene para mantener la moneda dentro de una banda, los economistas hablan en general de un régimen de tipos de cambio flotantes dirigido.
- 39 Una crisis monetaria o de la balanza de pagos se produce cuando el valor de una moneda cambia rápidamente. Todas las crisis monetarias se caracterizan por ataques especulativos contra la moneda, pero en el momento del ataque la moneda está sujeta a un régimen de tipos de cambio fijos.
- 40 En las publicaciones económicas recientes se ha desplazado la atención de los países y las ramas de producción hacia las empresas. Las nuevas teorías sobre los ajustes a nivel de empresas como consecuencia de la liberalización del comercio, así como pruebas empíricas basadas en datos a nivel de empresas, demuestran que a menudo la liberalización del comercio resulta en aumentos de la productividad de las empresas y en una redistribución de los recursos de las menos productivas a las más productivas. En Tybout (2003) y en el *Informe sobre el Comercio Mundial 2008* (OMC, 2008) figura un análisis de esas publicaciones.
- 41 El argumento en favor de un proceso gradual de liberalización del comercio para hacer frente a los costos del ajuste se basa en el supuesto de que ese proceso tiene lugar con carácter general. Un proceso asimétrico de liberalización del comercio en el que el ritmo de liberalización varía de un sector a otro generaría una dinámica distinta.
- 42 Véase el *Informe sobre el Comercio Mundial 2006* (OMC, 2006), que contiene un examen global de los vínculos entre las subvenciones y el comercio.
- 43 Una solución más eficiente puede ser que el país afectado pague los costos de reducción de los países de origen. Esa política puede resultar óptima si la reducción de las emisiones procedentes del exterior es más eficiente que la reducción de las emisiones en el país. Puede, sin embargo, tropezar con la oposición de la opinión pública, o verse limitada por restricciones presupuestarias (Nordstrom y Vaughan, 1999).
- 44 Esas circunstancias se categorizan más arriba.
- 45 Como se indica en la sección B.1, en las publicaciones económicas las consolidaciones se consideran «débiles» cuando se definen como límites máximos. Véase Horn *et al.* (2008).
- 46 Los excedentes de consolidación se examinan en la sección C.4.
- 47 Los aranceles aplicados están sujetos a los principios generales de la OMC. Es especialmente importante, por ejemplo, el artículo I del GATT, que establece el principio general conocido como trato de la nación más favorecida (NMF), en virtud del cual los países no pueden normalmente discriminar entre sus interlocutores comerciales.
- 48 En la sección D se examinan las medidas de contingencia en los acuerdos comerciales regionales.
- 49 El Acuerdo sobre la Agricultura contiene disposiciones de salvaguardia especiales.
- 50 Los derechos compensatorios se examinarán en la sección C.3 del presente Informe.
- 51 La Ronda Uruguay ha cambiado el marco jurídico para las medidas relativas a la balanza de pagos. Ha reforzado su naturaleza temporal, ha hecho más difícil la utilización de restricciones cuantitativas, favoreciendo las medidas basadas en los precios para restringir las importaciones, ha requerido que los recargos y las medidas similares se apliquen con carácter general, exceptuados los «productos esenciales», y ha fortalecido la supervisión de las medidas relativas a la balanza de pagos (véase el Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos).

- <sup>52</sup> Las renegociaciones se examinan con más detalle en la sección C.4.
- <sup>53</sup> En un trabajo metodológico, Maskin y Tirole (1999) aducen que los costos de transacción no deben ser necesariamente pertinentes y sugieren que se debe prestar más atención a las bases conceptuales en que se apoya la teoría de los contratos incompletos.

## 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)<sup>1</sup>; ii) la definición/participación de la “rama de producción nacional”; iii) la existencia de daño (grave o importante) a la rama de producción nacional<sup>2</sup>; 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<sup>3</sup> 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 (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.<sup>4</sup> 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)<sup>5</sup> 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).<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

### 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 de 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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)<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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).<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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).<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup>

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).<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

### 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.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup>

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*<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> En otros asuntos relacionados con salvaguardias se constataron deficiencias similares.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 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 Salvaguardias). De las 89 medidas de salvaguardia notificadas a la OMC entre el 1º 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.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup> 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

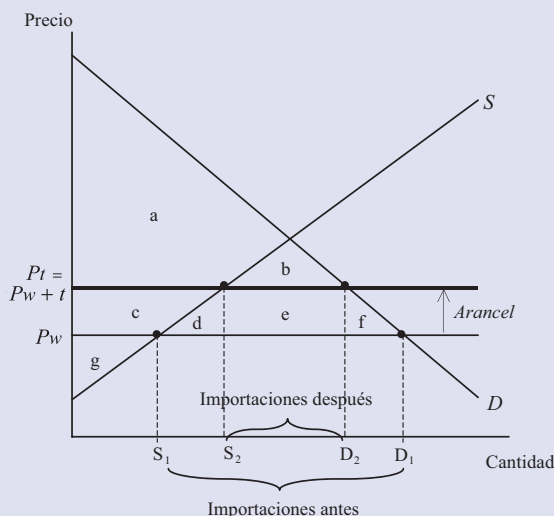


Gráfico 1: Efecto de un arancel

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

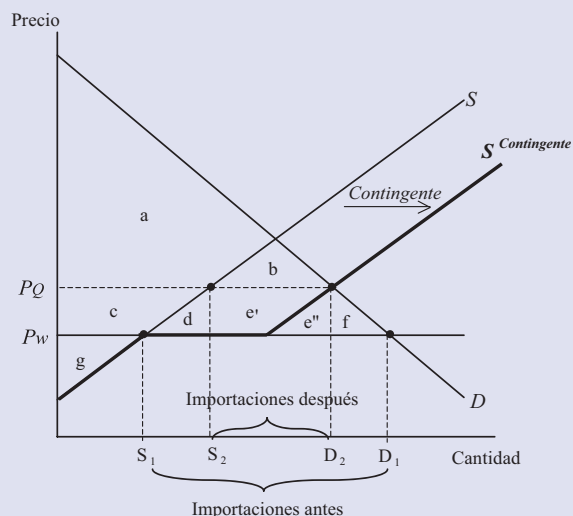


Gráfico 2: Efecto de un contingente

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  $P^1_Q$ . 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  $ce$ .

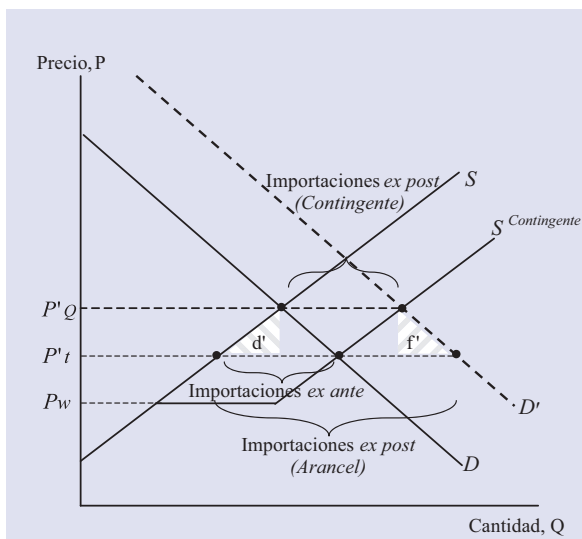


Figura 3: Diferencia entre un arancel y un contingente

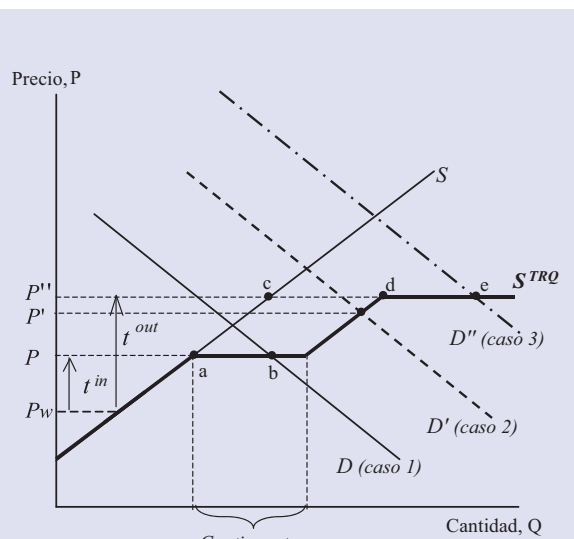


Figura 4: Efecto de un contingente arancelario

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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup>

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).<sup>52</sup> 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).<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup> 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).<sup>55</sup>

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)<sup>56</sup>, 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.<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup>

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.<sup>61</sup> 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 contingente (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.<sup>62</sup> 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 practica 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<sup>63</sup> 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).<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup>

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).<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup>

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.<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup> 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<sup>70</sup> 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 extranjeras 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.<sup>71</sup>

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.<sup>72</sup> 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”<sup>73</sup> soliciten una protección semejante.<sup>74</sup> 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 posteriores. 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 Waughy (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.

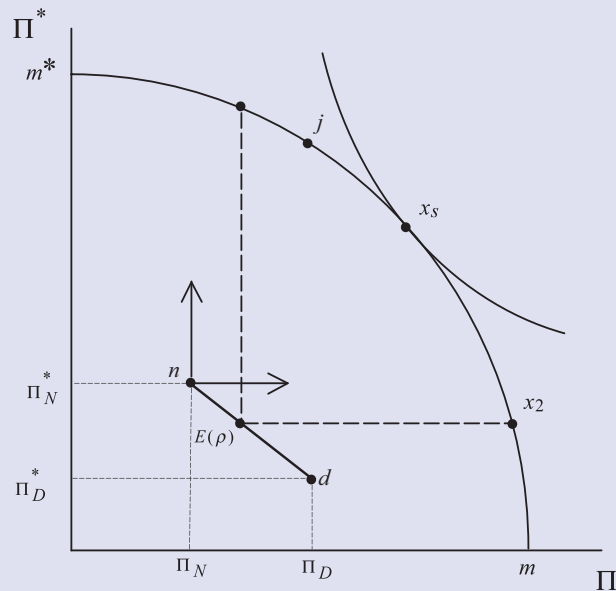
Consideremos el caso de un mercado con dos empresas, una extranjera y una nacional, cada una de las cuales vende un producto ligeramente diferente en el mercado interno. Para mayor comodidad, las variables extranjeras se señalan con un asterisco en el gráfico *infra*. La cronología y las estrategias disponibles son las siguientes:<sup>a</sup> 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  $n$ .<sup>b</sup> 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  $\rho$ , 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  $m^*j_m$  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  $\Pi_D$  y  $\Pi_D^*$ , 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  $\rho$ . 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  $\rho$ .<sup>c</sup> Si es probable que las autoridades constaten la existencia de dumping (por ejemplo, si  $\rho$  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,  $\rho$  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  $\rho$  contribuye de manera notable a determinar el resultado de la negociación. Al  $\rho$  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.<sup>75</sup>

#### *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.<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup>

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.<sup>79</sup> 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).<sup>80</sup> 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.<sup>81</sup> 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.<sup>82</sup>

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.<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup> Aunque la definición prevé dos posibilidades, el Acuerdo no establece ninguna jerarquía entre ellas.<sup>85</sup> 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”.<sup>86</sup> 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”.<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup>

### *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.<sup>89</sup> 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.<sup>90</sup> Además, sólo puede considerarse que constituyen pruebas positivas las pruebas verificables que se comuniquen a las partes en la investigación o que éstas discernan.<sup>91</sup> Las presuposiciones pueden utilizarse como pruebas positivas siempre que se deriven de una base fáctica creíble.<sup>92</sup> 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.<sup>93</sup>

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,<sup>94</sup> 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.<sup>95</sup> 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,<sup>96</sup> con periodicidad trimestral<sup>97</sup> o a lo largo de un período de tiempo específico.<sup>98</sup> 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”.<sup>99</sup>

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 acumulativa 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*<sup>100</sup> y que el volumen de las importaciones procedentes de cada país no sea insignificante,<sup>101</sup> y ii) que la evaluación acumulativa 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”.<sup>102</sup> 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.<sup>103</sup> 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 acumulativa, 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 acumulativo 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.<sup>104</sup> 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.<sup>105</sup>

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.<sup>106</sup> 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.<sup>107</sup> 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.<sup>108</sup>

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”.<sup>109</sup> 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”.<sup>110</sup> 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.<sup>111</sup>

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.<sup>112</sup>

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.<sup>113</sup>

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.<sup>114</sup> 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.<sup>115</sup>

#### 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”.<sup>116</sup> 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<sup>117</sup> 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.<sup>118</sup> 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.<sup>119</sup>

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.<sup>120</sup> 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*,<sup>121</sup> 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.<sup>122</sup> 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.<sup>123</sup>

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.<sup>124</sup>

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.<sup>125</sup> 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.<sup>126</sup>

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.<sup>127</sup> Los derechos antidumping definitivos se aplican en la fecha en que se formula la determinación positiva del margen de dumping y el daño.<sup>128</sup> 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.<sup>129</sup> Este proceso de examen se denomina comúnmente proceso de examen por extinción.<sup>130</sup>

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.<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup> 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.<sup>133</sup> En la jurisprudencia pertinente<sup>134</sup>, 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.<sup>135</sup>

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.<sup>136</sup> 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.<sup>137</sup> 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.<sup>138</sup> 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”.<sup>139</sup>

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.<sup>140</sup> 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”.<sup>141</sup> 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 <sup>142</sup>

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.<sup>143</sup> 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.<sup>144</sup>

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

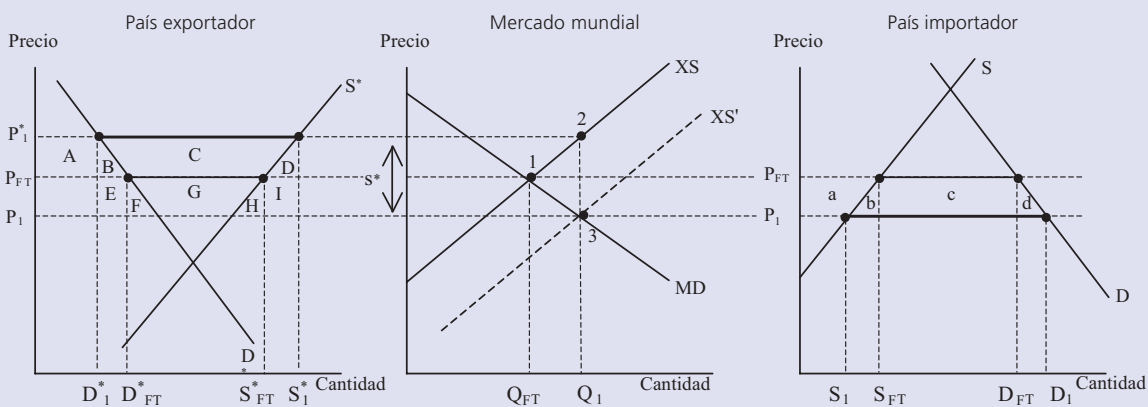
exportaciones que con las ventas nacionales y, por lo tanto, tendrán un incentivo para exportar más. No obstante, el precio cobrado a los compradores nacionales ascenderá pronto a un nivel equivalente al precio de exportación subvencionado. La demanda interna descenderá. Como se supone que el país exportador 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  $X_S'$ . 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 descende. En el mercado importador, el precio baja de  $P_{FT}$  a  $P_I$ , lo que da lugar a que la demanda suba de  $D_{FT}$  a  $D_I$  (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  $P_I^* = P_I + s^*$ . 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  $X_S$ . El comercio sube de  $Q_{FT}$  a  $Q_I$ .

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.<sup>145</sup>

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.<sup>146</sup> 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

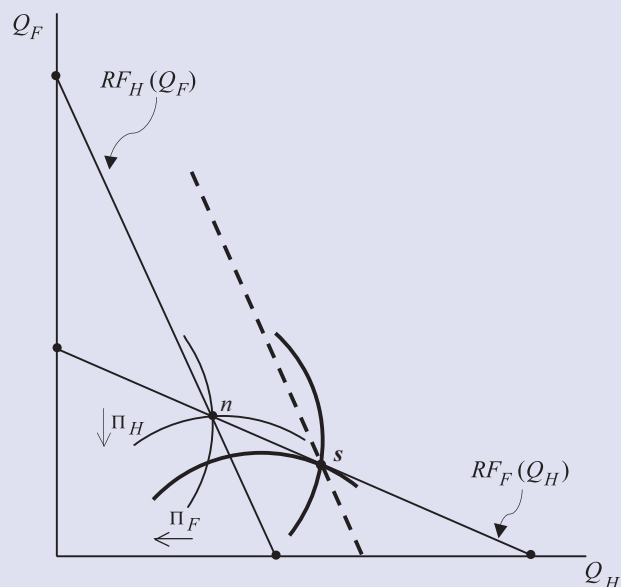
Una justificación de las subvenciones a la exportación es que, en presencia de una competencia oligopolística, una subvención puede desplazar los beneficios de una rama de producción a otra. En este recuadro se considera el modelo más sencillo posible, en que dos productores, una empresa nacional (H) 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,  $\Pi_H$  y  $\Pi_F$ , 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<sup>147</sup>*

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.<sup>148</sup>

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

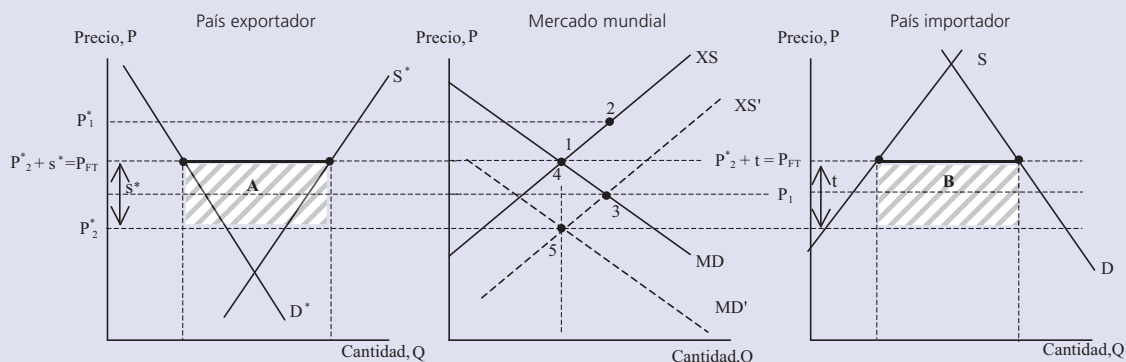
##### Efectos de una subvención a la exportación combinada con un derecho compensatorio

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  $P_I$  y el precio percibido por los productores en el país exportador corresponde a  $P_I^* = P_I + s^*$ . 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  $P_I$ , 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 ( $P_I$ ) 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.<sup>149</sup>

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.<sup>150</sup> 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.<sup>151</sup> 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.<sup>152</sup> 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.<sup>153</sup> 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.<sup>154</sup>

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 conexas 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).<sup>155</sup>

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.<sup>156</sup> 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.<sup>157</sup> 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.<sup>158</sup> 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.<sup>159</sup> En la Ronda Uruguay esto se complementó con disposiciones más detalladas que forman parte del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC)<sup>160</sup> o se incluyeron en el Acuerdo sobre la Agricultura.<sup>161</sup> 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.<sup>162</sup> 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.<sup>163</sup>

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.<sup>164</sup>

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.<sup>165</sup>

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.<sup>166</sup> 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.<sup>167</sup> 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.<sup>168</sup>

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.<sup>169</sup> 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.<sup>170</sup> 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.<sup>171</sup> 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.<sup>172</sup>

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.<sup>173</sup>

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.<sup>174</sup> 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.<sup>175</sup> Observó que podría imaginar circunstancias en las que el precio de mercado de los activos no reflejaría “el valor de intercambio del beneficio subsistente”.<sup>176</sup> 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.<sup>177</sup> 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.<sup>178</sup> 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.<sup>179</sup> 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.<sup>180</sup> La interpretación judicial en la OMC del artículo 14 se examina más adelante.

En *CE – Medidas compensatorias sobre las microplaquetas 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.<sup>181</sup> 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.<sup>182</sup> 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.<sup>183</sup>

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.<sup>184</sup> Las definiciones del producto similar y la rama de producción nacional son las mismas en ambos contextos.<sup>185</sup> 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.<sup>186</sup>

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.<sup>187</sup> 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.<sup>188</sup>

#### *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.<sup>189</sup> 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.<sup>190</sup> 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.<sup>191</sup> 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.<sup>192</sup> 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.<sup>193</sup>

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.<sup>194</sup> 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.<sup>195</sup>

#### (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)<sup>196</sup> 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.<sup>197</sup> 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.<sup>198</sup> 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”.<sup>199</sup> 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.<sup>200</sup>

2. **Compensación:** la característica clave del proceso de renegociación es que puede ofrecerse compensación a los “Miembros afectados”,<sup>201</sup> 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),<sup>202</sup> ii) Miembros que tienen interés como abastecedores principales<sup>203</sup>, y iii) Miembros con un “interés sustancial”,<sup>204</sup> 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.<sup>205</sup> 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.<sup>206</sup>

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.<sup>207</sup> 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.<sup>208</sup> 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 atenderá 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.<sup>209</sup> 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 conviene 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 conexas 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.<sup>210</sup> 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.<sup>211</sup> 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.<sup>212</sup> Este aumento de los derechos representaría una reducción del bienestar mundial de 448.000 millones de dólares.<sup>213</sup>

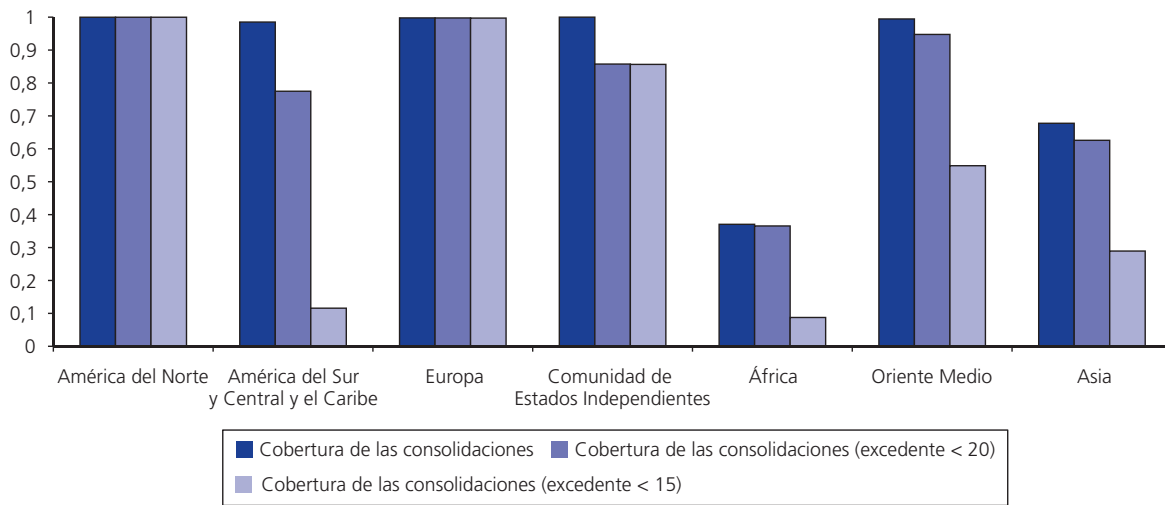
Achard et al., (2008) examinan el costo de la protección nominal no aplicada en los productos manufactureros. Identifican primero los productos con corrientes comerciales considerables y el nivel más elevado de protección nominal no aplicada. Su análisis revela que ésta y sus costos se concentran en 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.<sup>214</sup> 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.

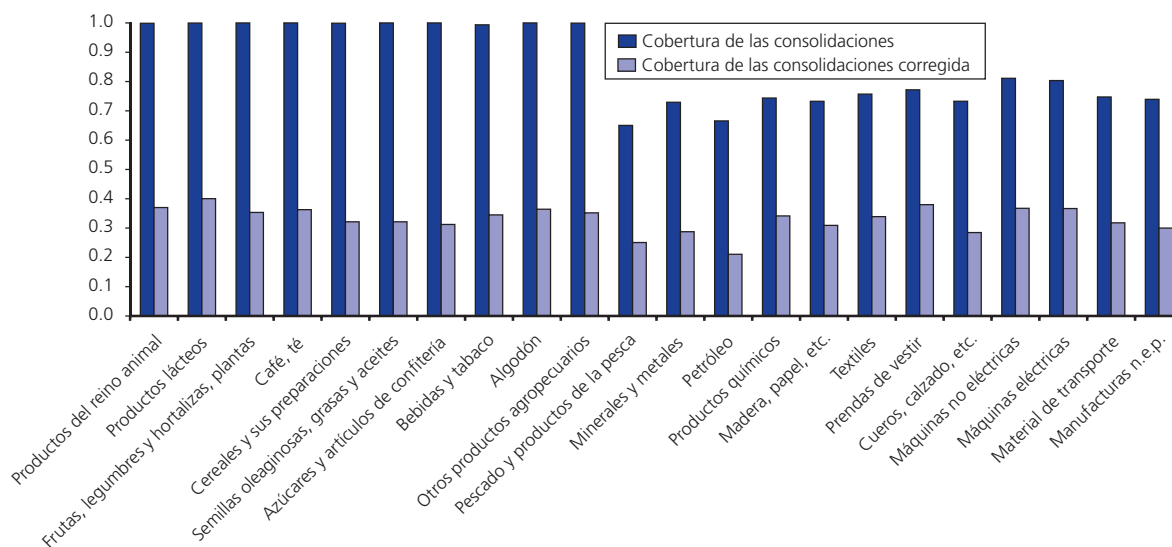
El gráfico 2 muestra los coeficientes medios no ponderados de cobertura y los coeficientes de cobertura “corregidos” por categorías de productos. Las cifras corregidas ponen de manifiesto que, si se

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.<sup>215</sup> 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.<sup>216</sup>

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<sup>217</sup>, 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 Kazajistán 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.<sup>218</sup>

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.<sup>219</sup>

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.<sup>220</sup>

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.<sup>221</sup> 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.<sup>222</sup> 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.<sup>223</sup> 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.<sup>224</sup> 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.<sup>225</sup>

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.<sup>226</sup>

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.<sup>227</sup> 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.<sup>228</sup> 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.<sup>229</sup>

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 Zelanda (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.<sup>230</sup> 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,<sup>231</sup> 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.<sup>232</sup> 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.<sup>233</sup>

### (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.<sup>234</sup> 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.<sup>235</sup>

#### **(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.<sup>236</sup> 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

- <sup>1</sup> 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*.
- <sup>2</sup> 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.
- <sup>3</sup> 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.
- <sup>4</sup> 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.
- <sup>5</sup> Sobre la función de la retorsión en los acuerdos comerciales, véase *Informe sobre el Comercio Mundial 2007* (OMC, 2007).
- <sup>6</sup> 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.
- <sup>7</sup> 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.
- <sup>8</sup> 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.
- <sup>9</sup> La sección A contiene una exposición histórica general de la evolución de las normas del GATT/OMC en materia de salvaguardias.
- <sup>10</sup> 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.
- <sup>11</sup> De hecho, en el Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se reconoce expresamente la importancia del ajuste estructural.
- <sup>12</sup> 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.
- <sup>13</sup> 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.
- <sup>14</sup> Cabe esperar algún aumento de las importaciones cuando se asumen nuevas obligaciones en el marco de un acuerdo comercial.
- <sup>15</sup> 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.
- <sup>16</sup> 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.
- <sup>17</sup> 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.

- <sup>18</sup> 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.
- <sup>19</sup> 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).
- <sup>20</sup> 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”.
- <sup>21</sup> 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.
- <sup>22</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafo 69; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrafo 179.
- <sup>23</sup> Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado*, párrafos 144-145.
- <sup>24</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina – Calzado*, párrafo 8.164; véanse también los párrafos 8.244-8.246.
- <sup>25</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafos 8.97-8.101.
- <sup>26</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafos 8.92-8.96.
- <sup>27</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.310 y 10.312.
- <sup>28</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina – Calzado*, párrafos 8.250-8.252.
- <sup>29</sup> 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).
- <sup>30</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina – Calzado*, párrafos 8.254-8.263 y nota 557.
- <sup>31</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 8.377-8.381.
- <sup>32</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.429-10.430 y 10.517-10.521.
- <sup>33</sup> 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*.
- <sup>34</sup> 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*.
- <sup>35</sup> 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.
- <sup>36</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Tubos*, párrafo 260.
- <sup>37</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafos 85-92.
- <sup>38</sup> 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.
- <sup>39</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Gluten de trigo*, párrafos 67-69; informe del Grupo Especial, párrafos 8.139 y 8.152.
- <sup>40</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Cordero*, párrafos 184-188.
- <sup>41</sup> 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.
- <sup>42</sup> 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 negocian 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 miniacerasías, 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.

- <sup>130</sup> 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.
- <sup>131</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafos 7.271, 7.279.
- <sup>132</sup> 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).
- <sup>133</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 7.166.
- <sup>134</sup> 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.
- <sup>135</sup> 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.
- <sup>136</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 7.166.
- <sup>137</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafos 127-128.
- <sup>138</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafos 7.273, 7.274.
- <sup>139</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafos 278, 281, 284.
- <sup>140</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Exámenes por extinción de las medidas antidumping impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 123.
- <sup>141</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Exámenes por extinción de las medidas antidumping impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 123.
- <sup>142</sup> 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.
- <sup>143</sup> Puede encontrarse un análisis económico más amplio de la subvenciones en OMC (2006).
- <sup>144</sup> 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.
- <sup>145</sup> Véase la presentación gráfica en Baylis (2007).
- <sup>146</sup> 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.
- <sup>147</sup> En OMC (2006) se hace un análisis en profundidad de algunos de los objetivos declarados por los gobiernos para la utilización de subvenciones.
- <sup>148</sup> Sykes (1989) examina con detalle el caso en que intervienen numerosos países.
- <sup>149</sup> Sykes (1989) mantiene que la legislación antimonopolio de los Estados Unidos no puede emplearse para hacer frente a la depredación financiada por gobiernos extranjeros.
- <sup>150</sup> La respuesta óptima es una subvención positiva si la demanda es no lineal, y la ausencia de subvención en el caso lineal.
- <sup>151</sup> 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 la CE* (WT/DS212).
- <sup>152</sup> 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.
- <sup>153</sup> Si la fuente de distorsión son los salarios de eficiencia, su corrección eliminaría el sistema de incentivos que se basa en esos salarios.
- <sup>154</sup> 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.
- <sup>155</sup> 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.
- <sup>156</sup> 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 *Ibid*, 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 principal 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](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.

## D DATOS EMPÍRICOS

La premisa de que se parte en este Informe es que las medidas comerciales de contingencia son una parte necesaria de todo acuerdo comercial. La flexibilidad que otorgan estos instrumentos permite a los países asumir mayores compromisos de liberalización, porque saben que pueden verse temporalmente liberados de dichos compromisos cuando concurren circunstancias difíciles, tanto si son de origen interno como derivadas de las políticas de otros países. Sin ese tipo de medidas, es posible que los países ni siquiera consideraran la posibilidad de firmar nuevos acuerdos comerciales ni de participar en nuevas rondas de negociaciones. En las secciones anteriores se han examinado los estudios teóricos que pueden avalar este punto de vista y se han expuesto consecuentemente los argumentos.

En esta sección examinamos los estudios empíricos para comprobar si respaldan la premisa de que las medidas comerciales de contingencia se introducen en los acuerdos comerciales para facilitar la liberalización del comercio o si demuestran que estas medidas brindan a los países la oportunidad de dejar de cumplir compromisos negociados.

En el Informe se identifican las circunstancias que justifican económicamente la aplicación de medidas comerciales correctivas. En términos generales, se trata de situaciones en las que se intensifica súbitamente la presión competitiva de las importaciones procedentes del extranjero. La segunda cuestión que se aborda en esta sección es si las flexibilidades se utilizan para afrontar situaciones difíciles derivadas de un aumento de la competencia de las importaciones o si se convierten en instrumentos de protección. Por último, la teoría económica sostiene que la aplicación de medidas de contingencia comporta costos. La protección temporal puede tener consecuencias negativas sobre la competencia y el bienestar general de un país. En esta sección se considera la magnitud de dichos costos.

Cabe señalar ante todo que se han hecho muchos más estudios sobre la actividad antidumping que sobre cualquier otra medida comercial de contingencia y sobre los Estados Unidos que sobre cualquier otro país. Este énfasis desigual se reflejará en el contenido de esta sección. Hay una clara necesidad de ampliar el campo de la investigación empírica más allá de la actividad antidumping y de la experiencia de los Estados Unidos.

Antes de abordar las tres cuestiones que se han señalado anteriormente se expondrán en esta sección algunos de los datos de que se dispone sobre las medidas comerciales de contingencia y sobre otras flexibilidades que son el tema del presente Informe. Se describen las pautas y tendencias en la utilización de las distintas formas de flexibilidad y se señalan algunas de las limitaciones de los datos y la necesidad de que las notificaciones de los Miembros de la OMC sean mejores, más puntuales y más completas.

### 1. PAUTAS Y TENDENCIAS EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE CONTINGENCIA

#### (a) Bases de datos y fuentes de datos existentes

Son seis las medidas que se analizan detalladamente en este Informe: las medidas antidumping, las medidas compensatorias, las salvaguardias, la modificación de concesiones en los acuerdos de la OMC, el aumento de los aranceles aplicados hasta el límite máximo acordado –o consolidación– y la aplicación de impuestos a la exportación.

##### *i) Base de datos sobre medidas antidumping*

El análisis empírico de las medidas antidumping de este Informe se basa en datos recogidos por la Secretaría de la OMC y por otras entidades (véase más adelante). Se trata de notificaciones recibidas de Miembros de la OMC o partes contratantes del GATT respecto de los procedimientos antidumping iniciados y de las medidas definitivas adoptadas desde 1979 a 2007. Entre los datos figura también una lista de los Miembros o partes contratantes afectados.

Cabe señalar que en los últimos años se ha hecho un esfuerzo concertado, principalmente por miembros del mundo académico, para elaborar bases de datos sobre la actividad antidumping a escala mundial. La base de datos de alcance mundial más detallada sobre esta cuestión es la que ha creado Bown (2007). Se basa en las iniciativas anteriores de Blonigen (2008), Prusa (2001), Miranda *et al.* (1998) y Zanardi (2004).

La base de datos de Bown contiene datos pormenorizados sobre las medidas antidumping adoptadas por 19 Miembros de la OMC, que

representan una parte sustancial de todos los casos a escala mundial.<sup>1</sup> Esta base de datos contiene más información que las notificaciones de la OMC. Entre otra información, comprende los códigos del Sistema Armonizado (SA)<sup>2</sup> correspondientes a los productos sujetos a investigación; las identidades de las empresas nacionales que han adoptado medidas antidumping y las empresas extranjeras a las que se aplican; el nivel de margen de dumping (es decir, la diferencia entre el precio de exportación y el precio normal en el mercado interno del exportador) constatado por la autoridad investigadora; las medidas antidumping provisionales y definitivas (con la indicación de si se trata de derechos o compromisos en materia de precios); y las fechas en que se impusieron las medidas antidumping provisionales y definitivas.

#### *ii) Base de datos sobre medidas compensatorias*

Esta base de datos, compilada por la Secretaría de la OMC, contiene información sobre los procedimientos iniciados y la aplicación de medidas definitivas en materia de derechos compensatorios notificadas entre 1974 y 2007, los Miembros de la OMC notificantes, los Miembros afectados y los códigos del SA correspondientes a los productos en cuestión.

#### *iii) Base de datos sobre salvaguardias*

Esta base de datos de la Secretaría de la OMC contiene información sobre los procedimientos iniciados y la aplicación de medidas definitivas en materia de salvaguardias notificadas por los Miembros de la OMC entre 1995 y 2007. Desde la creación de la OMC, 40 Miembros han notificado la iniciación de procedimientos sobre salvaguardias y la aplicación de medidas. En la base de datos se clasifican por capítulos o secciones del SA los productos sujetos a la iniciación de procedimientos y la aplicación de medidas.

#### *iv) Base de datos sobre renegociación*

En esta base de datos de la Secretaría de la OMC están catalogados 335 casos de negociaciones multilaterales iniciadas por 58 partes contratantes del GATT o Miembros de la OMC entre 1948 y 2007. Figuran datos sobre el Miembro o parte contratante que inició la renegociación (al amparo del artículo XXVIII del GATT), los productos abarcados por la renegociación, la signatura de los documentos oficiales, el nivel de concesión anterior, la modificación propuesta de la concesión, si la renegociación concluyó de forma satisfactoria y los acuerdos de compensación, si los hubo. Aunque en la base de datos solamente

consta la designación general de los productos sujetos a renegociación, en muchos casos ha sido posible establecer la correlación existente entre las designaciones de los productos y el capítulo o sección correspondientes de la nomenclatura del SA.

#### *v) Impuestos a la exportación*

La información relativa a los impuestos a la exportación procede de los Exámenes de las Políticas Comerciales (EPC) de la OMC publicados entre 1995 y 2008. La clasificación de la información extraída de los EPC plantea dos problemas fundamentales. El primero está relacionado con la frecuencia de estas publicaciones, que depende, para cada Miembro de la OMC, de su participación en el comercio mundial.<sup>3</sup> Este mecanismo de examen comporta que haya más información para algunos países que para otros. Para que sea posible hacer comparaciones entre países y productos hemos utilizado, para cada país, información procedente del EPC más reciente disponible.

El segundo problema es el diferente grado de detalle de la información sobre los productos que se facilita. Para hacer posible una comparación entre productos y no perder demasiada información, recogimos datos al nivel de 2 dígitos del SA 2002, lo que permitió analizar la intensidad en la aplicación de impuestos a la exportación. Sin embargo, en ocasiones sólo se facilita una descripción general del producto sujeto a un impuesto de exportación y no fue posible asignarle un código de 2 dígitos del SA 2002.<sup>4</sup> Por último, no se tuvieron en cuenta los impuestos de exportación aplicados a las mercancías exportadas, gravámenes estadísticos, fondos de garantía, derechos de timbre, impuestos de reexportación, impuestos sobre la renta, impuestos de sociedades, tasas informáticas, derechos de salida, impuestos al fomento de la exportación y tasas de autorización.

#### *vi) Aranceles*

Para determinar la frecuencia con que los gobiernos aprovechan la cobertura incompleta de sus consolidaciones arancelarias y del excedente de consolidación (es decir, la diferencia entre los aranceles consolidados y aplicados de un Miembro -véase la sección C.4) para aumentar sus aranceles, utilizamos la Base de Datos Analítica Común sobre Acceso a los Mercados (BDACAM).<sup>5</sup>

La BDACAM contiene información correspondiente a los tipos arancelarios aplicados a nivel nacional para algunos países y años. Con el fin de facilitar



las comparaciones, agregamos toda la información arancelaria al nivel de 6 dígitos del SA. Como nos interesaban las modificaciones de los aranceles entre dos años consecutivos, sólo pudimos utilizar un subconjunto de la base de datos que contiene información sobre unos 70 países, según los años, y un máximo de 11 años (1996 a 2006), según los países. El tamaño de las muestras varía, pues, considerablemente según los años. Hay que tener en cuenta este hecho al interpretar los resultados (véase el cuadro 3 *infra*).

Cabe señalar también que la base de datos inicial se dividió en dos partes según la nomenclatura utilizada. De 1996 a 2002 se clasificaron los productos utilizando el SA 1996 y a partir de 2002 se utilizó el SA 2002. Para obtener un panorama general, unificamos las dos partes, manteniendo la nomenclatura inicial. Por último, se omitieron los aranceles no *ad valorem* para no confundir las variaciones de los precios con los cambios en los aranceles.

### vii) *Salvedades*

Antes de describir la estructura que configuran los datos es esencial reconocer varias deficiencias importantes de las bases de datos que se han utilizado en esta sección.

Se dispone de poca información sobre los procedimientos iniciados y las medidas aplicadas en materia de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardias antes del decenio de 1980. En consecuencia, la descripción de las pautas y tendencias se basa en buena medida en la experiencia adquirida desde entonces, lo cual posiblemente no

permite dibujar un panorama completo. Tomando como ejemplo las medidas antidumping, aunque la posición convencional es que antes de 1980 apenas se plantearon asuntos antidumping, Irwin (2005) ha puesto de manifiesto que esto no fue así en el caso de los Estados Unidos. Irwin constató que las solicitudes de aplicación de medidas antidumping fueron muy numerosas en los últimos años del decenio de 1930, incluso igualando el gran número de asuntos planteados por los Estados Unidos en los primeros años del decenio de 1980 y durante los años noventa. Además, desde mediados del decenio de 1950 a mediados del de 1960 hubo una constante y sustancial sucesión de asuntos antidumping en ese país.

Por otra parte, casi toda la información se refiere al número de procedimientos iniciados y medidas aplicadas. Aunque es una información importante, también es esencial conocer la magnitud del comercio afectado y la cuantía de los derechos aplicados. Es cierto que hay mucha información que indica que, en promedio, los derechos aplicados como medidas comerciales correctivas son mucho más altos que los tipos NMF aplicados (es decir, los aranceles no discriminatorios normales) (Prusa, 2001). En el recuadro 12 se facilita información sobre la magnitud de los derechos antidumping.

Con respecto a los cambios del excedente de consolidación, en esta sección solamente se pueden analizar los cambios introducidos en los aranceles aplicados a partir de 1995. Por último, no ha sido posible seguir sistemáticamente a lo largo del tiempo la aplicación por los Miembros de la OMC de impuestos a la exportación.

### Recuadro 12 Derechos antidumping

La base de datos mundial de Bown contiene información tanto sobre los derechos antidumping provisionales como definitivos. Utilizamos información de esta base de datos para indicar la cuantía de los derechos de quienes aplican con frecuencia medidas antidumping y para poder compararlos con los tipos NMF aplicados.

Es importante hacer unas puntualizaciones previas sobre la información de la base de datos de Bown. En primer lugar, muchos derechos antidumping son derechos específicos. En segundo término, en muchos casos se especifican

como intervalos (por ejemplo del 20 por ciento al 50 por ciento) y no como tipos *ad valorem*. Por último, faltan numerosos datos. Aun cuando no sea posible utilizar los derechos específicos y los derechos que se indican como intervalos, hay un número suficiente de observaciones de derechos antidumping *ad valorem* para elaborar, para algunos países, indicadores del promedio estadísticamente útiles. Por ejemplo, el cuadro que sigue no contiene estimaciones de los derechos antidumping para Australia y la India, aun cuando estos países aplican con frecuencia este tipo de medidas.

En el cuadro que sigue se muestra el promedio de los derechos antidumping aplicados por países desarrollados y en desarrollo. También se indica, como referencia, el promedio de los tipos NMF aplicados para todos los productos en esos países entre 1996 y 2007. Se pueden sacar algunas conclusiones provisionales. En primer lugar, hay una variación considerable en el promedio de los derechos antidumping aplicados por los Miembros de la OMC. Oscilan entre el 12 por ciento y el 90 por ciento. En segundo lugar, los países en desarrollo aplican derechos antidumping más altos que los

países desarrollados. En tercer lugar, los derechos antidumping son sustancialmente más elevados que el promedio de los tipos NMF aplicados de los Miembros (aunque hay que señalar que los derechos antidumping comprenden un período más largo a partir de 1980 y se concentran en un número determinado de sectores). Para la mayoría de los Miembros enumerados en el cuadro, el promedio de los derechos antidumping duplica el de los tipos NMF aplicados, y en el caso de algunos Miembros llegan a ser ocho veces superiores al promedio de los tipos NMF aplicados.

**Promedio de los derechos antidumping para algunos usuarios (en porcentaje)**

Usuarios	Promedio de los derechos antidumping (1980-2005) <sup>a</sup>	Promedio de los tipos NMF aplicados (todos los productos) (1996-2007)
<i>Desarrollados</i>		
Canadá	12,1	4,2
CE	17,6	6,4
Estados Unidos	41,4	5,2
<i>En desarrollo</i>		
China	21,4	13,8
México	89,5	15,8
Indonesia	21,5	8,5
Corea, Rep. de	27,4	12,6
Perú	30,9	10,9
Sudáfrica	29,1	7,0
Turquía	29,1	12,9

<sup>a</sup> Hay diferencias importantes respecto del período sobre el que se dispone datos relativos a los derechos antidumping para cada país. El período abarcado es 1985-2005 para el Canadá; 1987-2005 para las CE; 1980-2005 para los Estados Unidos; 1997-2005 para China; 1987-2003 para México; 1996-2004 para Indonesia; 1986-2004 para la Rep. de Corea; 1992-2002 para el Perú; 1992-2004 para Sudáfrica; y 1990-2004 para Turquía.

Fuente: Bown (2007) y Base Integrada de Datos (BID) de la OMC.

**(b) Tendencias**

Existe información sobre la iniciación de procedimientos y la aplicación, a lo largo del tiempo, de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, así como sobre las renegociaciones y el recurso a excedentes de consolidación. No ha sido posible obtener series cronológicas sobre la aplicación de impuestos a la exportación por los Miembros de la OMC. Esta subsección dedicada a las tendencias se centra en dos interrogantes básicas. En primer lugar, ¿ha disminuido, aumentado o permanecido invariable la aplicación de este tipo de medidas? En segundo lugar, ¿hasta qué punto puede ser el marco variable en el tiempo coherente con el uso de estos instrumentos como herramienta de flexibilidad?

Por ejemplo, ¿existe un estrecho vínculo entre el ciclo económico mundial y la frecuencia de su utilización, con un aumento del número de medidas comerciales de contingencia en los períodos

de debilidad económica? ¿Puede decirse que un proceso de liberalización del comercio anterior o en curso provoca un mayor recurso a instrumentos de contingencia?<sup>6</sup> Las respuestas que aquí se dan se basan en datos globales y en un análisis descriptivo de la información. En las subsecciones 2 a 4 se examinan estudios más específicos por países y medidas, con conclusiones mucho más definitivas sobre la naturaleza de las medidas.

*i) Medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia*

Básicamente, utilizaremos como indicadores la frecuencia o el número de procedimientos iniciados y la aplicación de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia. El recuadro 13 contiene algunas notas de advertencia sobre la utilización exclusiva del número de medidas correctivas comerciales.

## Recuadro 13

## Nota de advertencia sobre la utilización del número de procedimientos iniciados y de medidas aplicadas

*La utilización de otros instrumentos de flexibilidad*

El aumento del número total de investigaciones y medidas antidumping debe considerarse a la luz de la aplicación de otras medidas de política comercial como instrumentos de flexibilidad. Hasta los últimos años del decenio de 1950, las restricciones cuantitativas, requisitos en materia de licencias y controles cambiarios estaban muy generalizados. Es posible que, junto con la aplicación de numerosos obstáculos arancelarios, hicieran que el recurso a medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia por las partes contratantes del GATT fuera prácticamente inexistente. Con el tiempo, esas medidas se suavizaron o suprimieron y también se redujeron los aranceles en las rondas sucesivas de negociaciones comerciales multilaterales y a través de la apertura unilateral del mercado. Sectores políticamente sensibles como la agricultura y los textiles y prendas de vestir también quedaron sujetos a las normas del GATT. Esto sugiere que como consecuencia del proceso continuado de liberalización del comercio y de la eliminación de instrumentos tradicionales de protección, el recurso más frecuente a las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia por un número creciente de Miembros de la OMC en la actualidad puede significar la sustitución de un conjunto de instrumentos de flexibilidad por otro.

*La intensificación del comercio va acompañada de la aplicación más frecuente de medidas de contingencia*

Desde 1979, el valor de las exportaciones mundiales ha aumentado una media del 7,1 por ciento anual, es decir, más del doble de la tasa anual de aumento de las iniciaciones de investigaciones antidumping (el 3,3 por ciento anual) durante el mismo período. La tasa de expansión del comercio mundial fue también casi un punto porcentual más elevada que el incremento anual de las medidas antidumping a escala mundial (el 6,5 por ciento anual). Es posible, pues, que el número de medidas por cada dólar objeto de comercio haya disminuido con el paso

de los años. Es cierto que este dato oculta el hecho de que las medidas comerciales de contingencia no se dirigen de manera uniforme contra los distintos países. Como se indica más adelante, un cierto número de países asiáticos en desarrollo han sido los destinatarios de una proporción importante de las medidas antidumping.

*La ampliación de la UE*

La ampliación constante de la Unión Europea durante los últimos decenios ha reducido el número de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia que podía adoptar cada país. En consecuencia, se ha reducido el número de listas de compromisos y administraciones y el comercio en el interior de la UE ya no está sujeto a este tipo de medidas de política comercial. Cabe señalar que anteriormente muchas de esas medidas se adoptaban contra Miembros de la OMC que ahora pertenecen a la UE o han dejado de ser economías de planificación centralizada.

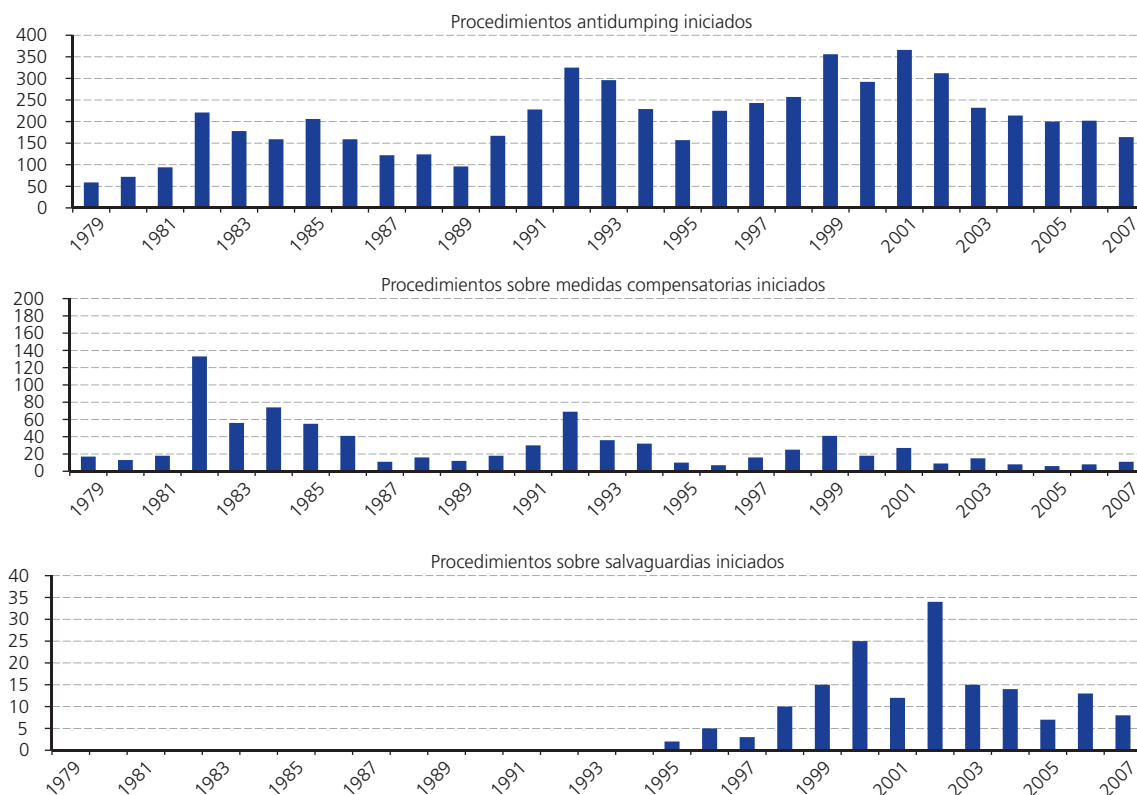
*Las diferencias en el grado de restricción*

Basarse en el número de procedimientos iniciados y medidas aplicadas supone dar la misma importancia a todos los casos, aunque los derechos definitivos sean muy diferentes. En materia antidumping, por ejemplo, el número de medidas no indica cuál fue el margen de dumping que se constató y si el derecho impuesto por las autoridades corresponde a todo el margen de dumping o a una parte de él.

Otra dificultad radica en que el producto sujeto a la medida comercial de contingencia puede tener más o menos importancia económica en función de su volumen y valor, del país que aplica la medida y del proveedor.

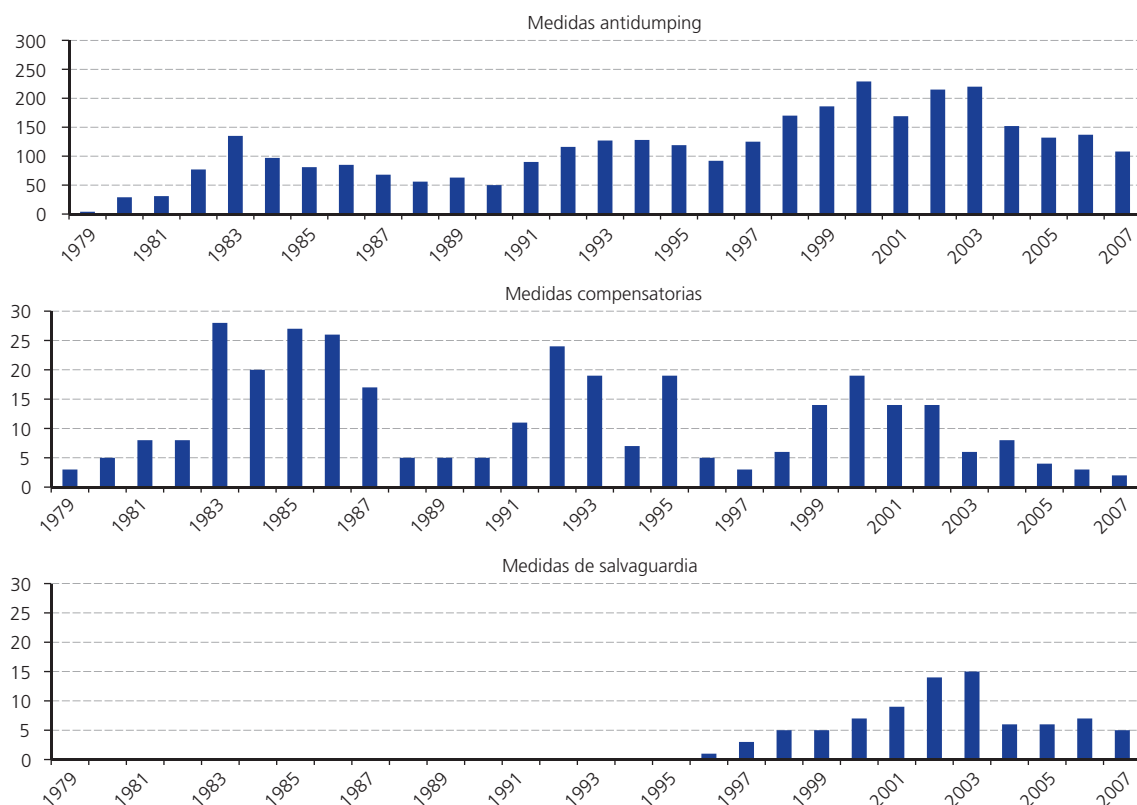
Irwin (2005) distingue entre el número de casos y el número de productos o líneas arancelarias afectadas. En muchas ocasiones, hay varias empresas afectadas por una línea arancelaria. Por lo tanto, si el recuento de los casos se lleva a cabo por empresas o por productos se obtiene un cuadro de conjunto diferente.

**Gráfico 3**  
**Procedimientos sobre medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia iniciados anualmente**



Fuente: Secretaría de la OMC.

**Gráfico 4**  
**Número de nuevas medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia adoptadas anualmente**



Fuente: Secretaría de la OMC.

A lo largo del tiempo pueden observarse pautas distintas en la aplicación de las medidas comerciales de contingencia (véanse los gráficos 3 y 4). Ha habido un aumento sustancial de las investigaciones (y medidas aplicadas) en materia antidumping, registrándose una cierta disminución tras la desaceleración mundial de 2001-2002. Parece haberse reducido el recurso a las medidas compensatorias, especialmente en comparación con los años del decenio de 1980. Hay mucha menos información sobre las medidas de salvaguardia (solamente se dispone de datos para el período 1995-2007), por lo que es necesario actuar con cautela al establecer las tendencias. De todos modos, hay que señalar un indudable aumento en los años 2001 y 2002, que probablemente está relacionado con la desaceleración a escala mundial, y una disminución acusada a partir de entonces.

Pueden ser muchos los motivos del incremento de la aplicación de medidas comerciales de contingencia. Un gran número de países que carecían de este tipo de legislación la han promulgado en los últimos años. Esto puede explicar, en parte, por qué quienes más han aplicado medidas comerciales especiales han sido países que tradicionalmente no las utilizaban, principalmente países en desarrollo. La reducción de los aranceles en todo el mundo en el marco de iniciativas bilaterales, regionales, plurilaterales y multilaterales ha hecho que los países sean más abiertos y más vulnerables a las perturbaciones derivadas del comercio exterior (Tharakan, 1995). Por último, el notable crecimiento del comercio mundial en el transcurso de los tres últimos decenios ha incrementado muy marcadamente el volumen de importaciones que pueden ser objeto de medidas comerciales de contingencia.

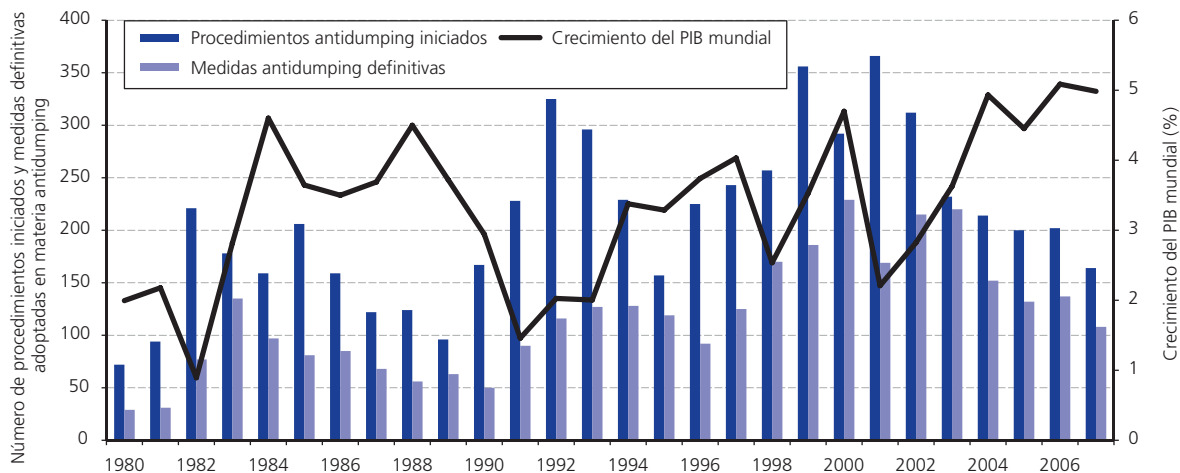
Los datos indican que se ha recurrido en mucha mayor medida a medidas antidumping que a medidas compensatorias o de salvaguardia. En promedio, anualmente se inician 205 investigaciones antidumping, 26 sobre derechos compensatorios y 12 sobre salvaguardias, y se aplican 113 medidas antidumping, 11 medidas compensatorias y 7 medidas de salvaguardia. Ciertamente, hay que señalar que la mera contabilización de investigaciones y medidas de salvaguardia subestimaría el número de países a los que afectan, dado que tales medidas se aplican de forma no discriminatoria, mientras que en el contexto de las medidas antidumping y compensatorias cada combinación de países o productos se contabiliza como una investigación y una medida distinta. En la sección C se examinaron algunos de los factores que pueden influir en la elección de las medidas por los países.

El posible vínculo entre las medidas comerciales de contingencia y el nivel de actividad macroeconómica se ha señalado en varias secciones del presente Informe. Por ejemplo, en la sección B se indicó que las medidas comerciales de contingencia pueden ser consideradas como instrumentos de ajuste económico que permiten a los sectores afectados afrontar con mayor eficacia las consecuencias de los acontecimientos económicos externos imprevistos (las conmociones). En el examen que se lleva a cabo más adelante, algunos de los estudios mencionados vinculan el recurso de los países a las medidas antidumping a variaciones del PIB y del tipo de cambio. Así pues, en la tendencia al crecimiento que se ha señalado anteriormente puede haber factores cíclicos que también influyen en la frecuencia con que se aplican medidas comerciales de contingencia.

El gráfico 5 ilustra el hecho para todos los países que, según la base de datos de la OMS sobre medidas antidumping, iniciaron al menos un procedimiento antidumping entre 1979 y 2007. Esto, pues, no se circunscribe a los países respecto de los cuales los estudios empíricos han demostrado la relación entre las medidas antidumping y las condiciones macroeconómicas. El gráfico relaciona la frecuencia de procedimientos antidumping iniciados con el crecimiento del PIB durante los tres últimos decenios. En términos generales, el número de procedimientos aumenta en los períodos de crisis de la economía mundial. Esto se observa especialmente en los períodos de crisis profunda: en 1980-1982 (recesión y crisis de la deuda); 1991-1992 (contracción económica y guerra de Iraq); 1997-1998 (crisis financiera asiática) y 2001-2002 (pinchazo de la burbuja punto-com y atentados terroristas del 11 de septiembre). Estos datos proporcionan una prueba estadística de una relación negativa entre la actividad antidumping y las condiciones macroeconómicas a escala mundial, aunque no todas las pruebas la respaldan.<sup>7</sup>

La actual crisis económica mundial ofrece otra oportunidad para examinar la relación entre las medidas antidumping y el ciclo económico. En 2008 el número de investigaciones iniciadas aumentó un 28 por ciento en comparación con 2007. Dieciocho Miembros de la OMC notificaron el inicio de un total de 208 nuevas investigaciones, frente a 163 notificadas en 2007. También aumentó el número de nuevas medidas aplicadas, aunque en menor medida. Un total de 15 Miembros comunicaron la aplicación de 138 nuevas medidas

**Gráfico 5**  
**Las medidas comerciales especiales y el ciclo económico mundial**



*Nota:* El dato correspondiente al crecimiento mundial del PIB se ha tomado de la base de datos de Perspectivas de la economía mundial (octubre de 2008) del FMI.

*Fuente:* Secretaría de la OMC.

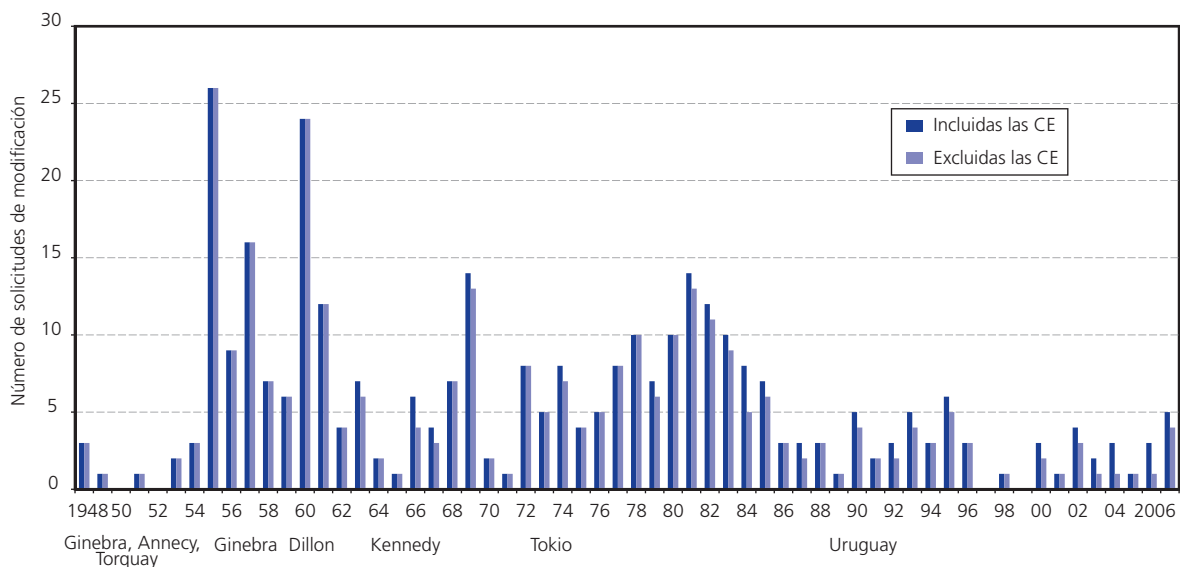
antidumping, el 29 por ciento más que el número de nuevas medidas (107) notificadas en 2007.

*ii) Renegociaciones*

El gráfico 6 muestra la evolución desde 1948 de las solicitudes de renegociación de las listas de compromisos de los Miembros de la OMC presentadas con arreglo al artículo XXVIII del GATT. El gráfico recoge solamente el número de solicitudes presentadas por los Miembros y no

tiene en cuenta el número de productos para los que se solicita la modificación de las concesiones. Las solicitudes de modificación de las concesiones fueron, al parecer, más frecuentes en los primeros años de funcionamiento del GATT, y disminuyeron a partir de mediados del decenio de 1980. Dado que el recurso al artículo XXVIII del GATT es solamente una de las medidas comerciales de contingencia, esta disminución debe examinarse considerando si en consecuencia se aplicaban con mayor frecuencia otras medidas. La disminución

**Gráfico 6**  
**Número de solicitudes con arreglo al artículo XXVIII, por año**



*Nota:* En el caso de las Comunidades Europeas se han agrupado las solicitudes formuladas por las CE-6, CE-9, CE-12, CE-15 y CE-25, pero las solicitudes presentadas por sus Estados miembros antes de adherirse a las CE se contabilizan por separado.

*Fuente:* Secretaría de la OMC.

puede deberse al hecho de que se consideraban más convenientes otras medidas comerciales de contingencia.

Muchas de las solicitudes de renegociación han sido presentadas por las Comunidades Europeas. A efectos del gráfico, se han agrupado las solicitudes de las CE en sus configuraciones anteriores (CE-6, CE-9, CE-12, CE-15 y CE-25), pero las solicitudes presentadas por sus Estados miembros antes de adherirse a las CE se contabilizan por separado.<sup>8</sup> Como es posible que el número de solicitudes guarde relación con el proceso de integración europea, el gráfico 6 muestra los datos con las solicitudes de las CE y sin ellas. En conjunto, ello no parece tener gran incidencia.

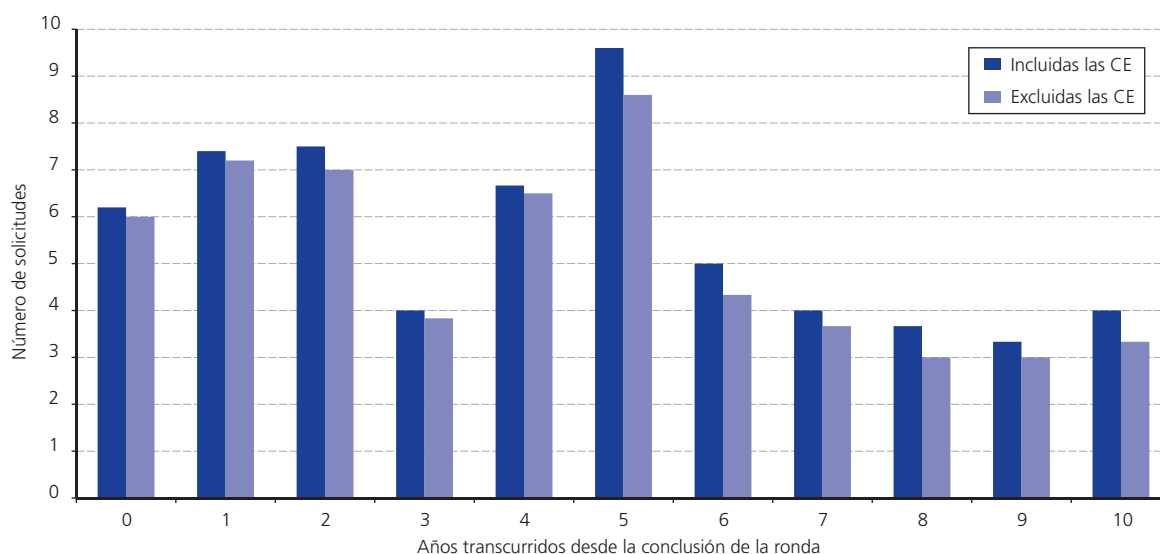
Apenas se han hecho estudios empíricos sobre el recurso al artículo XXVIII del GATT por los Miembros de la OMC. Uno de los pocos estudios existentes es el de Bown (2004b), que examina la elección entre medidas legales (que comprende un proceso de renegociación) y medidas ilegales en términos del GATT, para conseguir protección. Bown concluye que un Miembro sólo optará por una medida legal, como la renegociación, y no por una medida ilegal, si esta segunda opción le enfrenta a una amenaza verosímil de retorsión. Sin embargo, en el estudio no se examina la protección que ofrece el artículo XXVIII del GATT, en comparación con otras medidas comerciales de contingencia en términos del GATT, como las salvaguardias.

Un motivo del gran número de solicitudes de renegociación puede ser que los Miembros de la OMC hagan una evaluación excesivamente optimista de su capacidad para cumplir los compromisos acordados durante la ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Algunos de los compromisos en materia de acceso a los mercados pueden comportar costos de ajuste de la industria de tal magnitud que hagan imposible que el Miembro pueda cumplirlos.

Desde la fundación del GATT ha habido ocho rondas de negociaciones multilaterales que han concluido satisfactoriamente: Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950), Ginebra (1956), Dillon (1960-1961), Kennedy (1963-1967), Tokio (1973-1979) y la Ronda Uruguay (1986-1994). En el cuadro 7 se establece la relación entre el número de solicitudes de modificaciones de los compromisos y el número de años transcurridos desde la conclusión de cada una de estas rondas comerciales multilaterales. El gráfico muestra que el año en que concluye una ronda multilateral hay en promedio 6,2 solicitudes de renegociación. Un año después de la conclusión de una ronda, la cifra aumenta a 7,4 solicitudes.

El gráfico revela también que posteriormente el promedio de solicitudes de renegociación de los compromisos alcanza el máximo cinco años después de la conclusión de una ronda con resultado satisfactorio, para luego disminuir casi siempre en los años siguientes. La tendencia no varía si incluye o no a las CE. Los datos respaldan la hipótesis de que la demanda

**Gráfico 7**  
**Número de solicitudes presentadas con arreglo al artículo XXVIII tras una ronda de negociaciones**



*Nota:* En el caso de las Comunidades Europeas se han agrupado las solicitudes formuladas por las CE-6, CE-9, CE-12, CE-15 y CE-25, pero las solicitudes presentadas por sus Estados miembros antes de adherirse a las CE se contabilizan por separado.

*Fuente:* Secretaría de la OMC.

de flexibilidad aumenta después de una ronda de negociaciones comerciales multilaterales satisfactoria, pues los países toman conciencia de que tal vez han hecho demasiadas promesas y necesitan liberarse de algunos de sus compromisos los compromisos que han contraído, incluso antes de hacerlos efectivos.

### *iii) Utilización de la flexibilidad prevista en las listas de compromisos*

Como se ha expuesto en la sección C, los gobiernos tienen la posibilidad de aumentar sus aranceles sin incumplir sus compromisos en la OMC si no han consolidado todas sus líneas arancelarias o el tipo aplicado no es el mismo que el tipo consolidado –o el límite máximo acordado. La preferencia por esta flexibilidad o por otro tipo de flexibilidad cuando quieren aumentar el nivel de protección en respuesta a un acontecimiento externo depende de varios factores. En esta subsección se analiza con qué frecuencia han aumentado los gobiernos los aranceles durante el último decenio. Se parte de la premisa de que los aranceles que se incrementaron no estaban consolidados o que la consolidación arancelaria permitía aumentar el arancel aplicado.

Puede haber muchas razones para que los gobiernos aumenten sus aranceles. Por ejemplo, pueden hacerlo cuando se integran en una unión aduanera y el arancel externo común es más elevado que su propio arancel. O pueden optar por aumentarlos porque carecen de la capacidad necesaria para cumplir las prescripciones de procedimiento que rigen la aplicación de medidas antidumping, compensatorias o de salvaguardia.

Dicho de otra forma, no debe interpretarse que los aumentos de aranceles a los que se hace referencia en esta subsección suponen recurrir a la flexibilidad prevista en sus consolidaciones arancelarias con fines de protección de contingencia. El objetivo en este caso es exponer los hechos más que interpretarlos.

El cuadro 3 indica cuántos países (para los que se dispone de datos) han aumentado los aranceles y cuántos aranceles (con arreglo a la clasificación de productos al nivel de 6 dígitos del SA) han aumentado. La información se muestra por año y por cuantía del aumento de los aranceles. Dado que el número de países sobre los que existen datos es diferente según los años, esta información se facilita en la primera fila. La variación en el tamaño de la muestra impide hacer comparaciones entre distintos años. La segunda fila muestra el número total de productos (con arreglo a las subpartidas de 6 dígitos) que experimentaron un aumento del arancel durante dos años consecutivos, y la tercera indica el número de países que aumentaron los aranceles al menos en una subpartida de productos. Entre 2005 y 2006, por ejemplo, 50 países de un total de 72 para los que existen datos aumentaron los aranceles en 3.452 subpartidas de productos. Las filas restantes indican el número de países y el número de líneas arancelarias para los que se determinaron aumentos y su cuantía. Por ejemplo, de un total de 72 países, siete aumentaron los aranceles para al menos una subpartida de productos 20 puntos porcentuales o más entre 2005 y 2006. En conjunto, esos siete países aumentaron los aranceles de 448 subpartidas de productos al nivel de 6 dígitos 20 o más puntos porcentuales.

**Cuadro 3**  
**Número de aumentos de aranceles en determinados Miembros y años**

	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Tamaño de la muestra (número de Miembros de la OMC)	19	22	24	37	44	40	46	35	58	72
Número total de aumentos de aranceles	2473	16174	23050	5896	4777	2587	3178	4825	8195	3452
Número de países con aumentos de aranceles	15	17	20	31	37	28	20	28	49	50
Intervalos (en puntos porcentuales)										
10 ≤ Δt < 15 número de casos	20	168	666	950	223	95	618	294	2508	763
número de países	5	10	10	17	20	17	10	21	28	30
15 ≤ Δt < 20 número de casos	7	33	25	24	103	61	153	187	527	116
número de países	4	6	5	11	15	8	8	17	25	10
Δt ≥ 20 número de casos	17	50	294	60	528	748	17	40	230	448
número de países	5	5	4	8	14	11	6	9	18	7

Fuente: Datos de la OMC correspondientes al período 1996-2006.



Las cifras indican que el número de aumentos de aranceles ha sido sustancial en el último decenio. Entre 2005 y 2006, año para el que se dispone más información (69 países), hubo 3.452 aumentos de aranceles. En su mayor parte, los incrementos fueron inferiores a 10 puntos porcentuales, pero 35 de los 72 países elevaron algunos aranceles el 10 por ciento o más.<sup>9</sup> En 763 subpartidas de productos hubo un aumento de entre 10 y 15 puntos porcentuales, en 116 casos el aumento fue de 15 a 20 puntos porcentuales y en un total de 448 de 20 o más. Frente al total de más de 560 aumentos de aranceles de 15 puntos porcentuales o más realizados por 72 Miembros de la OMC entre 2005 y 2006, durante el mismo período se iniciaron en total alrededor de 200 investigaciones antidumping, se aplicaron medidas definitivas en menos de 150 casos, y se aplicó un número reducido de medidas de salvaguardia o compensatorias.

### (c) Distribución sectorial

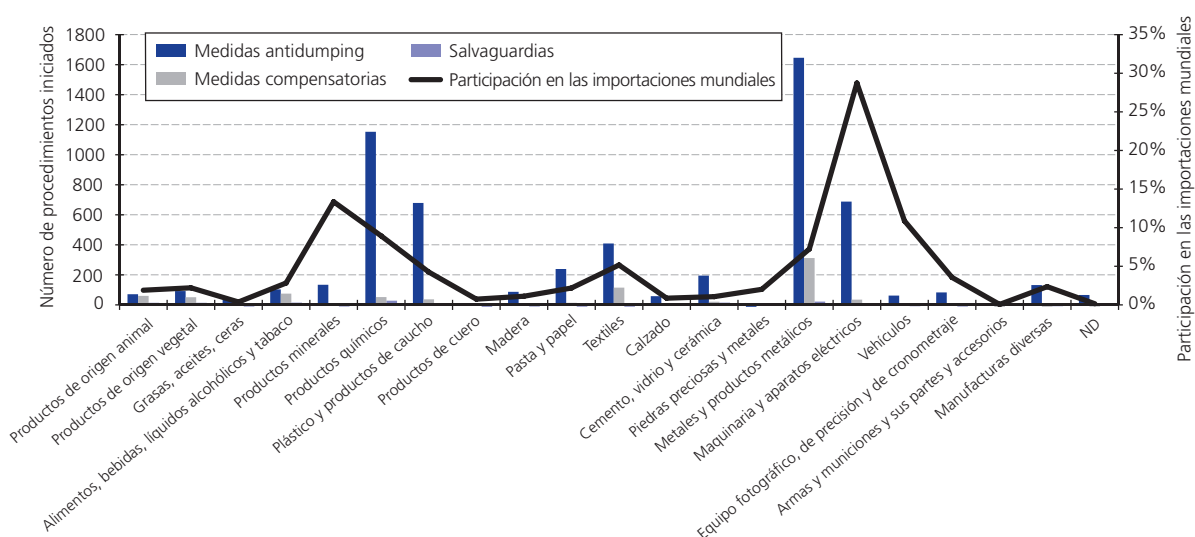
#### i) Medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias

Los datos revelan que las medidas antidumping, los derechos compensatorios y las salvaguardias se concentran en determinados sectores: metales y productos metálicos, productos químicos, plástico y productos del caucho, maquinaria y aparatos eléctricos, y textiles y artículos textiles (véase el gráfico 8). Los metales y productos metálicos (a los que corresponde el 27,6 por ciento de los procedimientos antidumping iniciados) y los productos químicos (el

19,4 por ciento) representaron casi la mitad de los procedimientos antidumping iniciados en los 29 años transcurridos entre 1979 y 2007.

Una explicación plausible de esta distribución sectorial es que responde a la importancia relativa de un sector en el comercio mundial. Esto no se corresponde con la realidad, puesto que la frecuencia de las medidas adoptadas contra los sectores más afectados no guarda proporción con la participación de dichos sectores en el comercio mundial. Por ejemplo, los metales y productos metálicos y los productos químicos, que acumulan en conjunto casi la mitad de los procedimientos antidumping iniciados, representaron solamente el 7,2 por ciento y el 8,9 por ciento, respectivamente, de las importaciones mundiales durante el período 2000-2007 (véase el gráfico 8). Es probable que las características sectoriales que se han señalado en los estudios teóricos examinados en la sección C y las que se examinarán más adelante expliquen mejor la distribución sectorial de las medidas. Estas características industriales incluyen la existencia de economías de escala, la vulnerabilidad a las fases de contracción del ciclo económico, la intensidad de capital del sector, la exposición al comercio (tanto a las importaciones como a las exportaciones) y la importancia política del sector, medida, por ejemplo, por el volumen de empleo. Muchos de esos rasgos parecen caracterizar a los sectores que son con mayor frecuencia objeto de medidas antidumping, derechos compensatorios y medidas de salvaguardia.

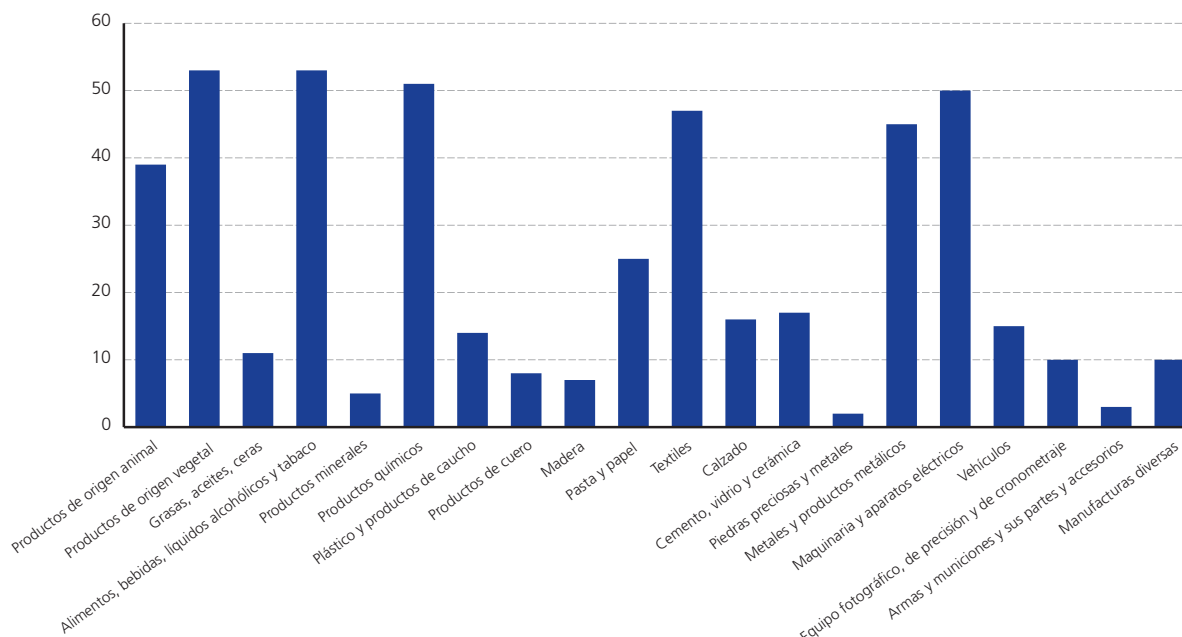
**Gráfico 8**  
Número de procedimientos iniciados y participación en las importaciones mundiales, por secciones del SA



Nota: Período abarcado: (1) Medidas antidumping: 1979-2007; (2) Medidas compensatorias: 1975-2007; (3) Salvaguardias: 1995-2007.

Fuente: Secretaría de la OMC; Base de Datos COMTRADE de las Naciones Unidas.

**Gráfico 9**  
**Número de renegociaciones, por secciones del SA**



*Nota:* En el caso de las Comunidades Europeas se han agrupado las solicitudes formuladas por las CE-6, CE-9, CE-12, CE-15 y CE-25, pero las solicitudes presentadas por sus Estados miembros antes de adherirse a las CE se contabilizan por separado.  
*Fuente:* Secretaría de la OMC.

*ii) Renegociaciones*

Hay más diversidad sectorial en las renegociaciones, aunque también en este caso ocupan un lugar destacado los sectores que son con frecuencia objeto de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, como el metal y los productos metálicos, los productos químicos, el plástico y los productos del caucho, la maquinaria y los aparatos eléctricos y los textiles y artículos textiles (véase el gráfico 9).

Como se mencionó anteriormente en esta misma sección, la modificación de las concesiones puede ser para los Miembros de la OMC una forma de liberarse de compromisos que, teniendo en cuenta el momento y las nuevas circunstancias, no podrían cumplir. Uno de los mayores avances de la Ronda Uruguay consistió en someter más decididamente el comercio de productos agropecuarios a normas multilaterales. Habida cuenta de que era la primera vez que aplicarían verdaderamente consolidaciones arancelarias a los productos agropecuarios y de la dificultad con que tropezaron los Miembros para negociar compromisos de acceso a los mercados, no cabría sorprenderse de que algunos de los compromisos iniciales tuvieran que renegociarse

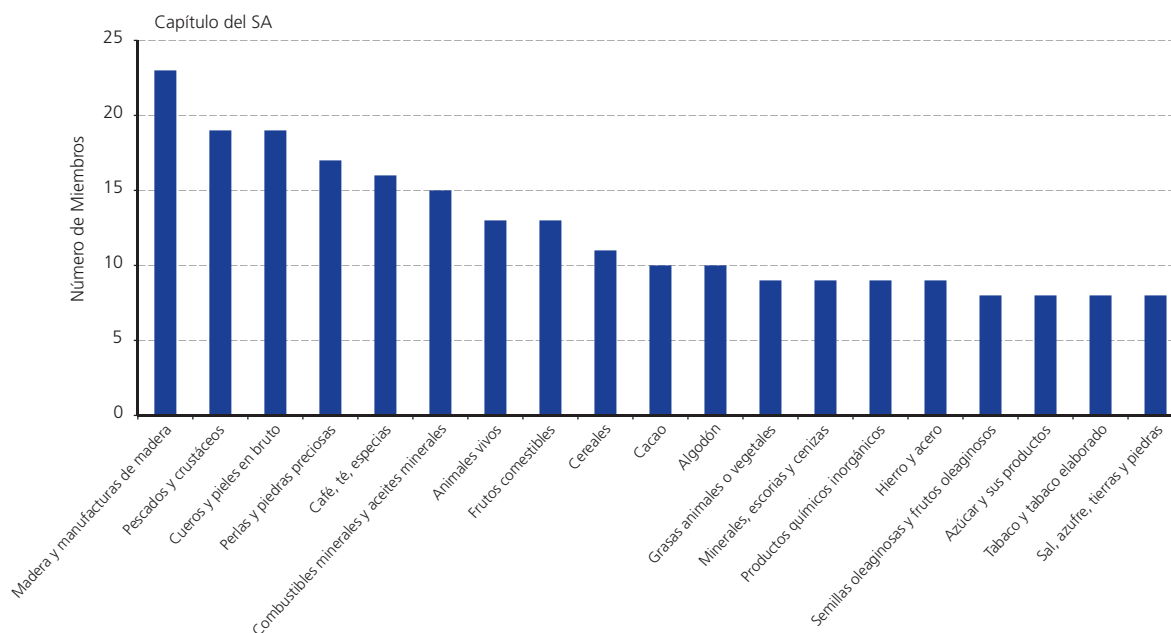
posteriormente. Así ocurrió. Entre 1995 y 2007 se presentaron 32 solicitudes de modificación de concesiones. De ellas, 28 se referían totalmente o en parte a productos agropecuarios según la definición del Acuerdo sobre la Agricultura.<sup>10</sup> Esto parece confirmar la importancia de la modificación de las concesiones como instrumento de flexibilidad comercial.

*iii) Impuestos a la exportación*

Los impuestos a la exportación se aplican principalmente a los productos forestales, productos pesqueros, cueros y pieles, oro y piedras preciosas, productos agrícolas como el azúcar, el café y el cacao, productos minerales y metálicos y cereales (véase el gráfico 10). La distribución sectorial es diferente de la que se observa en el caso de las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia.

Los datos procedentes de los Exámenes de las Políticas Comerciales de la OMC publicados entre 1995 y 2008 muestran que la gran mayoría de los Miembros que aplican impuestos a la exportación lo hacen de forma muy limitada. Sólo algunos países aplican impuestos a la exportación de productos comprendidos en más de 10 capítulos del SA (de

**Gráfico 10**  
**Número de Miembros que aplican impuestos a la exportación, por capítulos del SA**



Fuente: Publicaciones varias de los Exámenes de las Políticas Comerciales de la OMC (1995-2008).

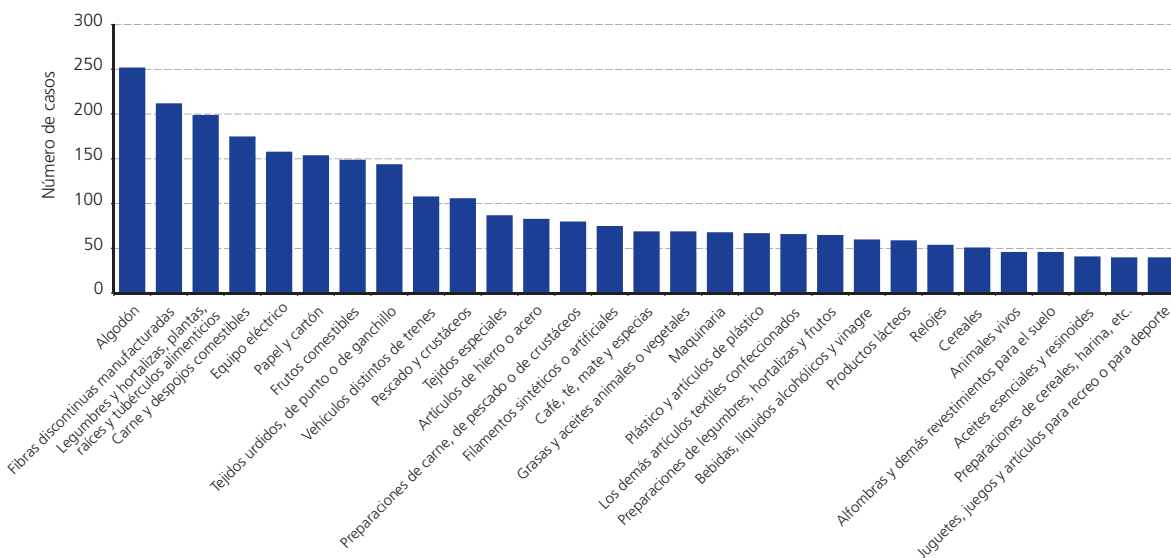
un total de 99 capítulos). La gran mayoría de los Miembros aplican impuestos a la exportación en menos de cinco capítulos del SA. De ellos, 18 sólo los aplican a un producto.

*iv) Aumentos de aranceles*

La distribución de los aumentos de aranceles entre los grupos de productos es bastante uniforme en comparación con la de las medidas antidumping.

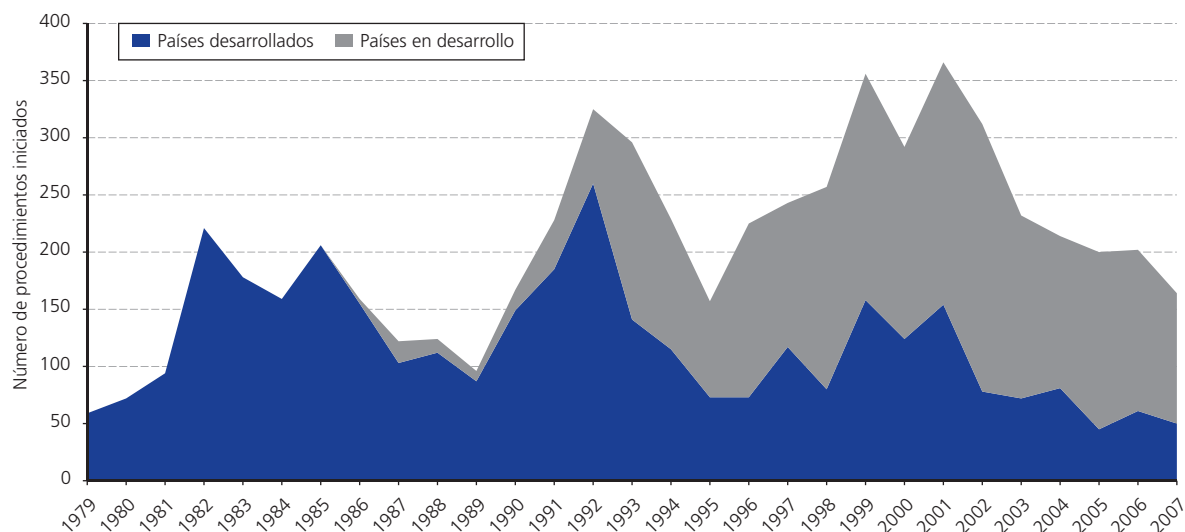
Entre 1996 y 2006, se introdujeron aumentos de los aranceles superiores a 15 puntos porcentuales al menos en una ocasión en productos clasificados en 87 de los 97 capítulos del SA. El gráfico 11 muestra los 30 capítulos con 40 o más aumentos de aranceles de más de 15 puntos porcentuales. Entre los capítulos que han sido objeto de un mayor número de aumentos de los aranceles figuran tanto productos agrícolas como no agrícolas. Los metales y productos metálicos y los productos químicos,

**Gráfico 11**  
**Número de casos de aumentos de aranceles de 15 puntos porcentuales como mínimo, por productos, 1996-2006**



Nota: Solamente figuran aquellos capítulos en los que el número de casos de aumentos de 15 puntos porcentuales es superior a 40.  
 Fuente: Secretaría de la OMC.

**Gráfico 12**  
**Procedimientos antidumping iniciados, por nivel de desarrollo**



Fuente: Secretaría de la OMC.

en los que se concentró casi la mitad de los casos antidumping en los últimos 30 años, no figuran en un lugar destacado en la lista de capítulos con mayor incidencia de aumentos de aranceles.

#### (d) Distribución por países

##### i) Medidas antidumping

Hasta el decenio de 1990, el 97 por ciento de las investigaciones antidumping iniciadas y el 98 por ciento de las medidas aplicadas correspondió a países desarrollados (principalmente Australia, el Canadá, las Comunidades Europeas y los Estados Unidos) (véase el gráfico 11). Sin embargo, a partir de entonces, los países en desarrollo empezaron a aplicar medidas antidumping con más asiduidad. Desde el 1º de enero de 1995 les corresponden el 64 por ciento de los procedimientos antidumping iniciados y dos tercios de las medidas antidumping aplicadas. Los cinco países en desarrollo que aplican en mayor número medidas antidumping son la India, la Argentina, México, Sudáfrica y el Brasil.

Este cambio en la composición de los usuarios de las medidas antidumping estuvo también acompañado de un cambio en los países destinatarios de las solicitudes de medidas antidumping. Si hasta el decenio de 1990 los países desarrollados eran objeto de cerca del 57 por ciento de los procedimientos antidumping iniciados, desde mediados de ese decenio los países en desarrollo pasaron a ser objeto de más del 74 por ciento de esos procedimientos. Entre 1995 y 2007, los cinco Miembros que fueron objeto del mayor número de procedimientos fueron China, la República de Corea, el Taipei Chino, Indonesia y la India. Este aumento se debió en su mayor parte a la actuación de los propios países en desarrollo. Entre 1979 y 1989, solamente 13 procedimientos antidumping fueron iniciados por países en desarrollo contra otros países en desarrollo, pero desde 1995 asciende a 1.488 el número de solicitudes de medidas presentadas por países en desarrollo contra las importaciones procedentes de otros países en desarrollo (véase el cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Número de procedimientos antidumping iniciados, por usuarios y destinatarios, 1995-2007**

Usuarios	Destinatarios		Total
	Desarrollados	En desarrollo	
Desarrollados	262	904	1,166
En desarrollo	566	1,488	2,054
Total	828	2,392	3,220

Fuente: Secretaría de la OMC.

**Cuadro 5**  
**Número de procedimientos iniciados sobre derechos compensatorios, por usuarios y destinatarios, 1975-2007**

Usuarios	Destinatarios		Total
	Desarrollados	En desarrollo	
Desarrollados	228	387	615
En desarrollo	57	172	229
Total	285	559	844

Fuente: Secretaría de la OMC.

**Cuadro 6**  
**Usuarios de iniciaciones de procedimientos y medidas sobre salvaguardias, 1995-2007**

Usuarios	Iniciaciones	Medidas
Desarrollados	20	9
En desarrollo	143	74
Total	163	83

Fuente: Secretaría de la OMC.

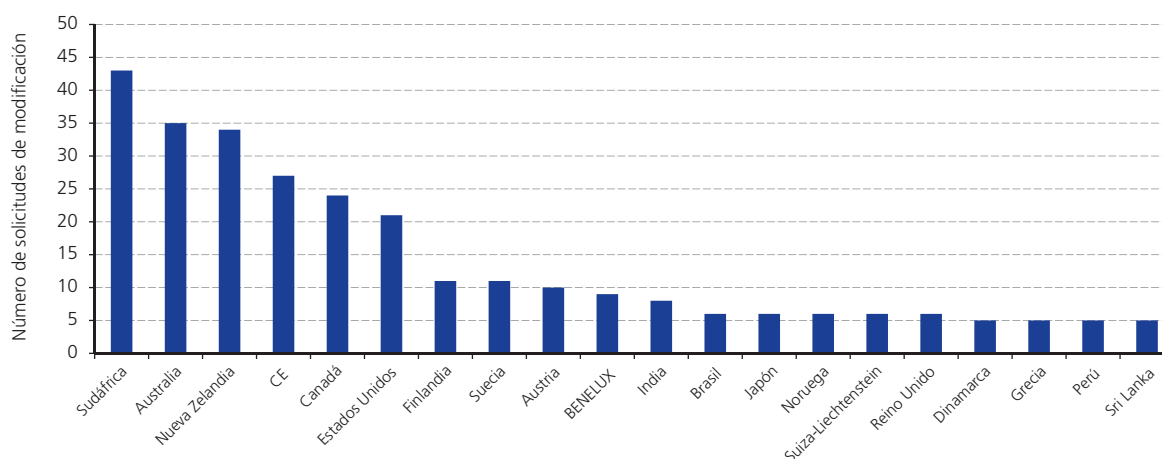
*ii) Derechos compensatorios y salvaguardias*

Los países desarrollados son los principales usuarios de medidas en materia de derechos compensatorios y los países en desarrollo el objeto principal de dichas medidas (véase el cuadro 5). Este esquema general es válido tanto para el período del GATT (hasta 1995) como para el de la OMC (a partir de 1995). Corresponde a los países desarrollados el 73 por ciento de los procedimientos iniciados y el 86 por ciento de las medidas aplicadas. Los países en desarrollo son los destinatarios del 66 por ciento de los procedimientos sobre derechos compensatorios iniciados y del 61 por ciento de las medidas aplicadas.

En el caso de las salvaguardias se da la situación opuesta. Desde que se creó la OMC, los países en desarrollo han iniciado el 88 por ciento de los procedimientos sobre salvaguardias y han aplicado el 89 por ciento de las medidas (véase el cuadro 6).

En el gráfico 13 se indican los Miembros de la OMC que han llevado a cabo con frecuencia procesos de renegociación en el marco del artículo XXVIII del GATT. Como ya se ha señalado, el número de solicitudes de renegociaciones no tiene en cuenta el número de productos objeto de la solicitud de modificación de concesiones y es difícil saber el número de líneas arancelarias que se renegociaron. Los cinco Miembros que han solicitado con mayor

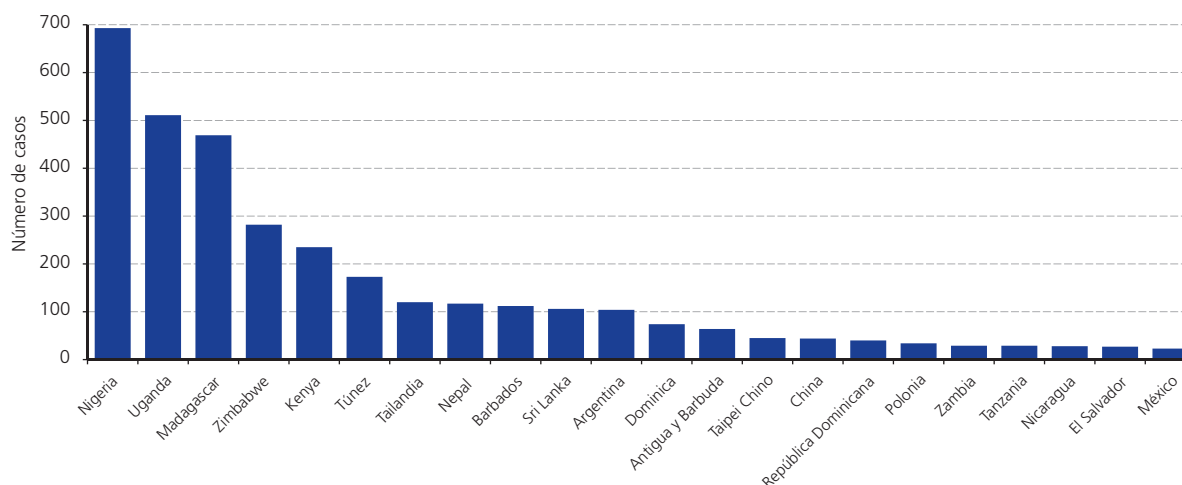
**Gráfico 13**  
**Número de solicitudes de renegociaciones, por Miembros**



Nota: En el caso de las Comunidades Europeas se han agrupado las solicitudes formuladas por las CE-6, CE-9, CE-12, CE-15 y CE-25, pero las solicitudes presentadas por sus Estados miembros antes de adherirse a las CE se contabilizan por separado.

Fuente: Secretaría de la OMC.

**Gráfico 14**  
**Número de casos de aumentos de aranceles de 15 puntos porcentuales como mínimo, por países, 1996-2006**



Nota: Solamente figuran los países con al menos 20 casos de aumentos de aranceles de 15 o más puntos porcentuales.

Fuente: Secretaría de la OMC.

frecuencia estas renegociaciones son Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda, las CE y los Estados Unidos. La cifra correspondiente a las CE incluye todas las solicitudes presentadas por las CE a medida que han ido ampliando su composición, es decir, se han sumado las solicitudes presentadas por las CE-6, CE-9, CE-12, CE-15 y CE-25, pero se contabilizan por separado las solicitudes presentadas por sus Estados miembros antes de su adhesión.

### iii) Impuestos a la exportación

Los impuestos a la exportación son un recurso que utilizan principalmente los países en desarrollo y países menos adelantados (PMA). De 23 PMA que se han examinado en el contexto de los Exámenes de las Políticas Comerciales, 18 imponían derechos de exportación, 38 de los otros 70 países en desarrollo renovaron los impuestos de exportación, mientras que sólo los aplicaban cuatro de los 30 países pertenecientes a la OCDE. En el cuadro 7 se indican algunos de los principales países que aplican impuestos a la exportación teniendo en cuenta el número de productos a nivel de 5 dígitos del SA, según los informes de los Exámenes de las Políticas Comerciales.

### iv) Aumentos de aranceles

Es importante insistir en que, en razón de que la información es incompleta, las cifras deben interpretarse con gran cuidado. Entre los países sobre los que existían datos relativos a los aranceles por lo menos para dos años consecutivos entre 1996 y 2006, 70 aumentaron los aranceles de por lo menos una subpartida de producto en más de 15 puntos porcentuales. El gráfico 14 muestra el número de aumentos de aranceles superiores a 15 puntos porcentuales correspondiente a los países que los aumentaron en esa cuantía en más de 20 ocasiones entre 1996 y 2006. Los seis países con el mayor número de incrementos arancelarios, según esta información, son todos los países africanos. Es evidente que esta lista difiere muy notablemente de la lista de nuevos usuarios de medidas antidumping.

Las conclusiones pueden interpretarse de dos maneras. La primera es que la aplicación de incrementos arancelarios se debe a razones distintas de las que motivan la protección antidumping. La segunda interpretación es que los países que deciden

**Cuadro 7**  
**Número de productos sujetos a impuestos a la exportación en determinados países, según los informes de los Exámenes de las Políticas Comerciales, 1995-2008**

Argentina	22	Guyana	7
Sri Lanka	10	Tailandia	7
México	8	Mongolia	7
China	8		

Fuente: Exámenes de las Políticas Comerciales, 1995-2008.

Nota: Sólo se tienen en cuenta los productos enumerados en los informes de los Exámenes de las Políticas Comerciales que estuvieran a nivel de 2 dígitos del SA."

aumentar los aranceles lo hacen por las mismas razones por las que se guían los nuevos usuarios de medidas antidumping, pero les resulta menos costoso aumentar los aranceles que establecer y administrar un sistema antidumping.

### (e) Resumen

Aunque hay razones para interpretar los datos con prudencia, las conclusiones avalan, en su mayor parte, la idea de que en algunos casos las medidas de contingencia se utilizan como instrumentos de flexibilidad. La frecuencia de la aplicación de medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias parece guardar relación con cambios en el ciclo económico. Por ejemplo, hay pruebas estadísticas del aumento a escala mundial de la actividad antidumping en épocas de contracción macroeconómica.

Los procesos de renegociación de compromisos son más frecuentes después de una ronda de negociaciones comerciales multilaterales concluida con resultados satisfactorios. Esto es compatible con la explicación de que los países descubren tardíamente que no pueden cumplir los nuevos compromisos de acceso a los mercados que han asumido. El gran número de solicitudes de modificación de los compromisos de acceso a los mercados agrícolas que se presentó después de la Ronda Uruguay, cuando se sometió más firmemente la agricultura a las normas comerciales, avala también esta explicación.

Las pruebas no son tan evidentes en el caso del aumento de los aranceles. Estos aumentos (manteniéndose por debajo de los tipos consolidados) se concentran menos en sectores como el acero y los productos químicos, en los que son más frecuentes las medidas antidumping. Por último, si bien pueden aplicarse impuestos a la exportación para hacer frente a contingencias como el incremento de los precios o la inflación, su utilización obedece a menudo a otros objetivos de política estatal como la recaudación de ingresos fiscales, el apoyo a las industrias de elaboración avanzada y el logro de objetivos no económicos.

## 2. LAS MEDIDAS DE CONTINGENCIA Y EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Uno de los temas centrales del presente Informe es la aplicación de medidas comerciales de contingencia

como instrumento de protección temporal para permitir a los países que las aplican afrontar circunstancias<sup>11</sup> que no se pueden prever en el momento de la firma de un acuerdo comercial. Los estudios teóricos que se examinaron en la sección B.1 indican que estas flexibilidades funcionan como una cláusula de escape que mantiene la estabilidad general del sistema mundial de comercio, lo que permite a los gobiernos asumir compromisos más profundos y reduce los costos económicos y políticos de la firma del acuerdo.

Sin embargo, la teoría económica destaca también el riesgo de que, si las normas de flexibilidad son excesivamente laxas, pueda menoscabarse la función de compromiso de un acuerdo comercial y ello lleve a que los miembros incumplan los compromisos que han contraído. Lamentablemente, no hay muchos estudios empíricos en que se verifique la premisa de que las medidas comerciales de contingencia se aplican principalmente para facilitar una mayor liberalización del comercio. Se necesitan muchos más estudios, ya sean de carácter cuantitativo o cualitativo o centrados en los países desarrollados o en desarrollo, para comprobar si las medidas comerciales de contingencia han desempeñado o no este papel.

Un estudio muy destacado es el de Finger y Nogués (2006), en el que se examina la experiencia de siete países de América Latina (la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, México y el Perú) con la liberalización del comercio y las medidas comerciales de contingencia (véase el recuadro 14). La conclusión general de estos siete estudios es que la posibilidad de aplicar medidas antidumping y salvaguardias era necesaria desde un punto de vista político con el fin de lograr apoyo para las políticas comerciales liberalizadas. En otras palabras, la creación de mecanismos de defensa comercial fue en muchos casos un elemento de la gran negociación necesaria para conseguir la aquiescencia de la industria a la liberalización. Una vez en marcha, los mecanismos sirvieron para hacer frente a las presiones proteccionistas que de otro modo habrían llegado a ser poderosas amenazas para toda la política de apertura del comercio. Además, esos mecanismos contribuyeron a mantener la apertura al comercio internacional e impedir los retrocesos en la liberalización conseguida.

Para prevenir el posible abuso de las medidas comerciales de contingencia, Finger y Nogués señalan disposiciones como la norma del derecho inferior y la cláusula del interés nacional que

adoptaron algunos países latinoamericanos en su legislación antidumping. La primera disposición establecía que todo derecho antidumping fuera de cuantía inferior al margen de dumping (es decir, la diferencia entre el precio de exportación y el precio normal en el mercado interno del exportador) calculado por la autoridad investigadora si esa cuantía era suficiente para poner fin al daño causado a la industria nacional.

La segunda disposición permitía a la autoridad pertinente no adoptar una medida antidumping o modificar la medida, aun cuando se constatará la existencia de dumping y daño a la industria nacional,

si ello redundaba en beneficio del interés nacional general. Algunos gobiernos complementaron sus procesos de salvaguardia con los requisitos de un plan de ajuste y un informe económico que cuantificara el efecto de la restricción solicitada en los consumidores finales e intermedios y en el interés público. El informe económico permitía también determinar de forma más amplia los beneficios y costos de la protección de salvaguardia, no sólo para la industria nacional sino para todos los sectores afectados. En el recuadro 14 se examinan con mayor detalle algunos de los estudios monográficos contenidos en ese trabajo.

#### Recuadro 14

#### Las medidas de contingencia en América Latina: datos basados en estudios monográficos de países

Durante el decenio de 1990 se intensificó la aplicación de medidas comerciales correctivas, especialmente antidumping, por los países en desarrollo. En particular, muchos países latinoamericanos comenzaron a adoptar legislación sobre este tipo de medidas y a aplicarlas con frecuencia. La experiencia de estos países en la utilización de medidas comerciales de contingencia reviste especial interés porque ilustra la función de estas políticas durante los procesos de liberalización.

Muchos países de América Latina acometieron el proceso de liberalización del comercio en los últimos años del decenio de 1980 o los primeros del de 1990. La Argentina y el Brasil conjugaron el proceso de liberalización unilateral iniciado al final del decenio de 1980 con la creación de una unión aduanera (MERCOSUR) con el Paraguay y el Uruguay, que entró en vigor en 1994. México consolidó sus reformas comerciales comenzadas en 1983 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los Estados Unidos y el Canadá.

En los casos de la Argentina, el Brasil y México, la liberalización del comercio se enmarcó en un conjunto de reformas macroeconómicas más amplias que comprendían programas de estabilización destinados a combatir la inflación asociada con los tipos de cambio estabilizados o fijos, la desregulación general de los mercados internos en forma de privatización y la reducción de los controles sobre las corrientes de capital. En los tres países existía legislación en materia

de medidas comerciales de contingencia (en particular sobre medidas antidumping) al comenzar los procesos de liberalización. Sin embargo, las leyes no estaban en general en conformidad con la reglamentación de la OMC y no incluían las salvaguardias.

La situación cambió a mediados del decenio de 1990 con la reforma de la legislación antidumping y la adopción de disposiciones de salvaguardia. En la Argentina, el número de solicitudes de medidas antidumping aumentó progresivamente a partir de 1992, siguiendo la misma evolución que las importaciones, y aumentó nuevamente con la entrada en vigor del MERCOSUR. En el Brasil y México, la aplicación de medidas antidumping comenzó en 1988 y 1987, respectivamente, y alcanzó la máxima expresión en cuanto al número de procedimientos iniciados en 1993. En los tres países se utilizaban con mucha mayor frecuencia las medidas antidumping que las de salvaguardia.<sup>12</sup>

Según Finger y Nogués, el recurso creciente a las medidas antidumping después de adoptar compromisos en materia de reducciones arancelarias avala la idea de que las medidas comerciales de contingencia se utilizaron como medio para frenar las fuerzas internas contrarias a la liberalización otorgando protección temporal a los sectores sensibles. Sin la promesa política de que la industria nacional obtendría la protección que permiten los acuerdos comerciales contra la competencia “desleal”, la industria no habría aceptado la liberalización.



Los autores señalan también otros efectos beneficiosos de la aplicación de medidas comerciales correctivas. El contenido administrativo de las normas sirvió como base para que los dirigentes de América Latina modificaran la cultura del proceso de adopción de decisiones, pasando de una cultura basada en las relaciones a otra basada en procesos transparentes y objetivos. A menudo, las autoridades responsables de la aplicación de las medidas comerciales correctivas en esos países aprovechaban la discrecionalidad de las normas para no otorgar protección, aun cuando se hubieran cumplido dichas normas. Dicho de

otro modo, las normas habrían justificado la protección en más casos que en los que se otorgó.

Por último, Finger y Nogués destacan que no se dio marcha atrás en la liberalización del comercio alcanzada, como había ocurrido en anteriores crisis económicas. A su juicio, esto indica que en países como la Argentina, la posibilidad de utilizar medidas de contingencia tal vez haya contribuido a la decisión de los sucesivos gobiernos de no dar marcha atrás en la liberalización del comercio que tan difícil había sido conseguir.

No todos comparten las conclusiones del estudio de Finger y Nogués (2006). Miranda (2007) ha afirmado que las experiencias de los países de América Latina en la administración de la legislación antidumping como parte de los programas de reforma del comercio no fueron de ninguna manera positivas en todos los casos. Muchas de las medidas comerciales correctivas aplicadas por los países de América Latina fueron impugnadas en la OMC y se constató su incompatibilidad con las prescripciones de la Organización.

El argumento de que los países necesitan flexibilidades cuando se comprometen a una mayor liberalización del comercio es compatible también con el hecho

evidente de que la gran mayoría de los acuerdos comerciales regionales permiten la utilización de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia respecto del comercio intrarregional. Como se indica en el recuadro 15, los escasos acuerdos comerciales preferenciales que han suprimido este tipo de medidas se caracterizan por una integración más profunda y una mayor coordinación o armonización de sus políticas internas. Esto no implica que la demanda de flexibilidad desaparezca cuando los acuerdos comerciales preferenciales consiguen una mayor integración, sino que parece indicar que una integración más profunda puede requerir medidas de contingencia diferentes. Los fondos estructurales de la UE son una de esas medidas.

#### Recuadro 15

##### Las medidas de contingencia en los acuerdos comerciales preferenciales

Hay muy pocos estudios teóricos sobre la aplicación de medidas comerciales de contingencia en los acuerdos comerciales preferenciales. Por lo general, en las bases de datos sobre las medidas comerciales de contingencia a las que se ha hecho referencia en la sección anterior no se indica si la medida adoptada contra un país determinado es una medida de alcance “mundial”, “regional” o “bilateral”. Por ello, no es posible determinar si una medida de contingencia se ha tomado como resultado de un incremento de los precios y de la competencia de las importaciones de un asociado en un acuerdo comercial preferencial. Además, algunas de las medidas que son el tema del presente informe, como el excedente de consolidación (es decir, el margen entre los aranceles consolidados y los aranceles aplicados de un miembro), sólo tienen sentido en el marco del sistema multilateral de comercio y no tienen

una correspondencia directa en los acuerdos de libre comercio.

El concepto de “excedente de consolidación” solamente existe en el GATT y la OMC, donde los compromisos de acceso a los mercados asumidos por los Miembros en el comercio de mercancías se expresan en forma de derechos consolidados y no de derechos aplicados.<sup>13</sup> En los acuerdos de libre comercio se exige a las partes que supriman los aranceles aplicados, aunque puede haber sectores importantes que están exentos de ese requisito y se pueden establecer períodos de transición prolongados. Estevadeordal *et al.* (2009) han analizado las disposiciones relativas al acceso a los mercados en 50 de los principales acuerdos comerciales preferenciales de todo el mundo, examinando, además de los aranceles, muchas otras medidas relacionadas con el acceso a los

mercados, como las medidas no arancelarias, los regímenes especiales, las normas de origen, los procedimientos aduaneros y las denominadas “otras” medidas. Han constatado que dichos acuerdos pueden suprimir los derechos en el 90 por ciento de las líneas arancelarias al llegar al décimo año de aplicación del acuerdo. La determinación de la profundidad de la liberalización ponderada por el comercio arroja resultados parecidos. Sin embargo, en algunos países que son partes en acuerdos comerciales preferenciales (en general, países en desarrollo) y en sectores como la agricultura, los textiles y las prendas de vestir y el calzado, no se alcanzan esos niveles.

La cuestión puede ser más compleja en la esfera del comercio de servicios. Al igual que en el caso de las mercancías, los compromisos de acceso a los mercados que asumen los Miembros de la OMC en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) son “consolidaciones” y no siempre reflejan el régimen normativo real que rige el sector de los servicios.<sup>14</sup> Con respecto a los acuerdos de libre comercio, cabe distinguir en términos generales entre tres enfoques distintos en la liberalización de los servicios.

Uno de ellos es el enfoque de “listas positivas” (como en el AGCS), en el que la liberalización se aplica solamente a los sectores consignados en la Lista y las partes especifican los compromisos de acceso a los mercados y trato nacional que ofrecerán a los proveedores de servicios de sus socios en el acuerdo comercial preferencial. El segundo enfoque es el de las “listas negativas”, en virtud del cual los sectores de servicios se liberalizan salvo que se indique lo contrario mediante listas de reservas relativas a las medidas no conformes y a futuras medidas, aunque el estudio de Roy *et al.* (2007) indica que en muchos acuerdos comerciales preferenciales en los que se aplica este enfoque simplemente se consolidan los regímenes de servicios existentes. El tercer enfoque combina los dos enfoques anteriores: algunos sectores se liberalizan conforme al enfoque de listas negativas y otros conforme al de listas positivas.

En muchos acuerdos comerciales preferenciales se sigue abordando la liberalización de los servicios con el enfoque de listas positivas. Por ejemplo, en el mencionado estudio de Roy *et al.* (2007)

se examinan las disposiciones en materia de servicios de 32 acuerdos comerciales preferenciales concertados desde el año 2000 y se constata que en 12 de ellos se aplica el enfoque de listas positivas y en cuatro una combinación de los dos enfoques. Fink y Jansen (2009) también identifican un número importante de acuerdos comerciales preferenciales en la región de Asia y el Pacífico con un enfoque de listas positivas o un enfoque mixto en la liberalización de los servicios. Stephenson y Prieto (2002) observan en las Américas una preponderancia del enfoque de listas negativas en la liberalización de los servicios, lo cual se debe al gran número de acuerdos comerciales preferenciales que han firmado el Canadá, Chile, México y los Estados Unidos con países de la región y su preferencia por este enfoque.

La distinción entre el régimen de servicios consignado y el aplicado y el concepto de excedente de consolidación tienen sentido en los acuerdos de libre comercio en los que se aplica el enfoque de listas positivas, o una combinación de los dos enfoques, para la liberalización de los servicios. La forma en que las partes en el acuerdo de libre comercio utilizan el excedente de consolidación como instrumento de flexibilidad puede permitir inferir información útil. Sin embargo, por lo que sabemos, no se ha estudiado cómo se utiliza el excedente en los acuerdos sobre servicios en los acuerdos comerciales preferenciales ni si se utiliza como instrumento para responder a acontecimientos imprevistos. También es muy escasa la información sobre el trato de los impuestos a la exportación en los acuerdos comerciales preferenciales, aunque Deese y Reader (2007) indican que en los acuerdos de libre comercio firmados por los Estados Unidos se prohíben expresamente los impuestos a la exportación.

Se han hecho algunos estudios sobre la naturaleza de las medidas comerciales de contingencia en los acuerdos comerciales regionales. Teh *et al.* (2009) han hecho un seguimiento de las disposiciones relativas a las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia en 74 acuerdos comerciales preferenciales y han constatado que en una gran mayoría de ellos se sigue permitiendo la aplicación de medidas comerciales correctivas respecto del comercio intrarregional.<sup>15</sup> Solamente en nueve acuerdos comerciales preferenciales

se han suprimido las medidas antidumping, en cinco las medidas compensatorias y en otros cinco las medidas de salvaguardia contra las partes en el acuerdo. Esto parece congruente con el argumento de que los países necesitan poder actuar con flexibilidad cuando se comprometen a una mayor liberalización del comercio.

No obstante, cuando los autores examinan qué factores explican la razón por la que en algunos acuerdos comerciales preferenciales se puede prescindir de las medidas comerciales de contingencia, comprueban que esos acuerdos tienen un mayor volumen de comercio intrarregional y una “integración profunda”. Ello se refiere tanto a la profundidad y el alcance de la liberalización conseguida entre los miembros de un acuerdo regional como al grado de coordinación o armonización de sus políticas.<sup>16</sup> Los acuerdos preferenciales que establecen una unión política o monetaria representarían una integración profunda. Lo mismo cabe decir de los acuerdos que establecen un mercado común mediante el libre movimiento de las mercancías, el capital y la mano de obra. La integración profunda incluiría la adopción de medidas armonizadas o comunes dentro de las fronteras, como las normas, las medidas sanitarias y fitosanitarias y la política de competencia. Cabría decir, pues, que más allá de un punto determinado, una integración más profunda del mercado favorece la eliminación de las medidas comerciales de contingencia.

Algunos estudios más formales (basados en análisis econométricos) han abordado la cuestión de si las medidas comerciales de contingencia facilitan una mayor liberalización o si son para los países una forma de dejar de cumplir compromisos negociados. Sin embargo, estos estudios no permiten responder directamente a la pregunta de si los países introducen medidas de contingencia en un acuerdo comercial para poder asumir compromisos más profundos. Para responder a esta pregunta habría que contrastar la situación que se da en el caso de acuerdos comerciales con medidas de contingencia y en el caso de acuerdos comerciales sin esas medidas.

En cambio, como se indica en el recuadro 15, los acuerdos comerciales existentes han suprimido algunas de las formas de flexibilidad, aunque no todas, para hacer frente a las situaciones de contingencia. Por esta razón, en los estudios basados en análisis econométricos se plantea de distinta maneras la transacción entre

Esto no quiere decir que la demanda de flexibilidad desaparezca a medida que los acuerdos comerciales regionales promueven una integración más profunda. Lo que al parecer ocurre, en cambio, es que una integración más profunda requiere instrumentos distintos para asegurar la flexibilidad. Por ejemplo, De Araujo *et al.* (2001) sostienen que la aplicación de políticas macroeconómicas y microeconómicas comunes en las CE redujeron el costo social y político de la eliminación de las medidas antidumping y destacan la importancia de los recursos transferidos a los nuevos Estados miembros (fondos estructurales) para reducir la necesidad de aplicar medidas antidumping como medidas de ajuste comercial. Es probable que haya así un conjunto de medidas de flexibilidad que se correspondan con el grado de integración que se consigue mediante un acuerdo comercial regional o bilateral.

De la misma forma que los miembros del GATT abandonaron antiguos instrumentos de flexibilidad, como los controles del tipo de cambio, las restricciones cuantitativas, las salvaguardias por razones de balanza de pagos y las limitaciones voluntarias de las exportaciones, a través de sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales, y ampliaron las esferas abarcadas por las normas comerciales, también es probable que los acuerdos regionales más integrados sustituyan las actuales medidas de contingencia por otros instrumentos de flexibilidad.

compromisos y flexibilidad. Centrándose en las medidas antidumping, los dos primeros estudios examinados analizan si el recurso a medidas de contingencia (el primer estudio) o la existencia de leyes antidumping (el segundo) lleva a futuras reducciones arancelarias. En un segundo conjunto de estudios se pregunta si la liberalización del comercio que ya ha tenido lugar llevará en el futuro a un aumento de la aplicación de medidas comerciales de contingencia.

Moore y Zanardi (2009), teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas, los niveles arancelarios iniciales a nivel nacional y sectorial y las características del sector industrial y del país, plantean la cuestión de si la actividad antidumping anterior (investigaciones iniciadas o medidas definitivas) da lugar a futuras reducciones de los aranceles aplicados o aumenta la probabilidad de que se produzcan.<sup>17</sup> Examinan una muestra de 23 países en desarrollo entre 1988 y 2004, a

los que corresponde la inmensa mayoría de los procedimientos antidumping iniciados por países en desarrollo durante ese período.

Los autores constatan que la experiencia de dichos países no respalda el argumento de la válvula de seguridad, es decir, que la posibilidad de recurrir en el futuro a medidas comerciales correctivas puede reducir las presiones proteccionistas. La aplicación de medidas antidumping no está asociada con mayores reducciones arancelarias en un momento posterior e incluso es posible que haya dado lugar a una menor liberalización del comercio. No obstante, como señalan los autores, hay que tomar con cautela los resultados, ya que no tienen en cuenta el valor del comercio afectado en cada caso antidumping y son sensibles a las hipótesis que sirven de fundamento a la especificación de la ecuación estimada empíricamente.

Kucik y Reinhardt (2008) ponen a prueba empíricamente lo que denominan “hipótesis de la flexibilidad” en el contexto de las negociaciones del GATT/OMC. Esta hipótesis establece que la posibilidad que dan las disposiciones de flexibilidad (las medidas de contingencia como las salvaguardias, las medidas antidumping y los derechos compensatorios) de eludir las obligaciones dimanantes de acuerdos multilaterales sin el riesgo de una retorsión excesiva de los interlocutores comerciales puede inducir a los signatarios a asumir compromisos más profundos y a mantenerlos en el tiempo. En su trabajo empírico examinan cuatro predicciones comprobables: un país que se adhiere al GATT/OMC tendrá más probabilidades de crear (y utilizar) un mecanismo antidumping nacional; un país con un mecanismo antidumping nacional tendrá más probabilidades de adherirse al GATT/OMC; la existencia en un país de un mecanismo antidumping hará que ese país acepte cuando se adhiere al GATT/OMC consolidaciones arancelarias más bajas que si no existiera ese mecanismo; y la existencia en un país de un mecanismo antidumping hará que ese país mantenga después de su adhesión al GATT/OMC aranceles aplicados más bajos que si no existiera ese mecanismo. Sus comprobaciones empíricas respaldan las cuatro hipótesis.

Como se ha dicho, otra forma posible de enfocar el problema consiste en examinar la utilización de medidas comerciales de contingencia después de la liberalización. Todos los estudios que se examinan constatan un recurso más frecuente a las medidas antidumping después de la liberalización del comercio. El estudio de Feinberg y Reynolds

(2007) examina la actividad antidumping y las reducciones de los aranceles consolidados tras la Ronda Uruguay en una muestra de 24 países para constatar que, al menos en el caso de los países en desarrollo de la muestra, las reducciones arancelarias acordadas en la Ronda Uruguay no sólo incrementaron la probabilidad de que un país recurriera a la protección antidumping, sino también el número total de solicitudes de procedimientos antidumping.<sup>18</sup> Los autores estiman que, si no se hubieran reducido los aranceles en la Ronda Uruguay, el número de casos antidumping habría sido un 23 por ciento menor entre 1996 y 2003. Consideran que esta mayor frecuencia de las solicitudes es la forma que tienen los países en desarrollo de compensar la liberalización del comercio a la que se han comprometido en el marco de un acuerdo de la OMC.

Sin embargo, otros economistas interpretan de forma distinta el mayor número de asuntos antidumping después de una reforma del comercio. Moore y Zanardi (2008) examinan la experiencia de 29 países en desarrollo y siete países desarrollados entre 1991 y 2002. En el caso de varios países en desarrollo que aplican con frecuencia medidas antidumping, encuentran pruebas de un “efecto de sustitución”, según el cual las medidas comerciales de contingencia pasan a ocupar el lugar que antes ocupaba la protección arancelaria. Su argumento es que los países reducen su nivel de protección arancelaria pero recuperan inmediatamente el nivel de protección con un recurso más frecuente a las medidas comerciales de contingencia. No constatan la existencia de un “efecto de sustitución” similar estadísticamente significativo en otros países en desarrollo ni en los siete países desarrollados.

El estudio de Bown y Tovar (2008) se centra en la India, que acometió un proceso importante de reforma comercial en los primeros años del decenio de 1990 y comenzó a aplicar seguidamente con mayor frecuencia medidas de salvaguardia y antidumping. El estudio trata de identificar los motivos de la utilización de ese tipo de medidas y constata que, aun teniendo en cuenta otros factores, los productos a los que se aplicaron mayores recortes arancelarios como consecuencia de la reforma comercial eran objeto de una mayor utilización de salvaguardias y medidas antidumping a comienzos del decenio de 2000. El estudio considera que esto prueba que los compromisos de liberalización del comercio resultaron ser demasiado profundos para que el país pudiera mantenerlos.

En resumen, hay estudios monográficos de países que demuestran la existencia de vínculos entre la legislación sobre medidas de contingencia, su utilización y el grado en que un país ha aceptado liberalizar sus compromisos. El argumento de que se necesitan medidas de contingencia para alentar a los países a emprender una liberalización del comercio profunda es compatible también con los estudios existentes sobre este tipo de medidas en los acuerdos comerciales preferenciales. Sin embargo, los datos basados en análisis econométricos son ambiguos. Aunque algunos estudios recientes avalan la premisa de que las flexibilidades comerciales permiten asumir más compromisos de liberalización del comercio (al demostrar que la adopción de legislación antidumping y la aplicación de medidas antidumping están relacionadas con una mayor liberalización), otros estudios ponen en duda estas conclusiones. Será necesario investigar mucho más a fondo si las medidas comerciales de contingencia han permitido a los países comprometerse a una mayor liberalización del comercio.

### 3. FACTORES QUE EXPLICAN LA UTILIZACIÓN DE MEDIDAS COMERCIALES DE CONTINGENCIA

En esta sección se examinan los estudios empíricos existentes para determinar si se utilizan medidas de contingencia para hacer frente a dificultades económicas ocasionadas por el aumento de la competencia de las importaciones. Se centra así en los factores que explican por qué los países recurren a estas medidas. Esos factores se pueden agrupar en cuatro categorías generales: variaciones del ciclo económico y el tipo de cambio real; características de la rama de producción; existencia de legislación sobre medidas comerciales de contingencia; y diferencias en la aplicación de las medidas comerciales de contingencia por las autoridades nacionales. Aunque hay datos que demuestran que las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia están relacionadas con dificultades económicas más graves en la rama de producción nacional, otros factores guardan relación con las características de la rama de producción y las prácticas nacionales.

#### (b) Factores macroeconómicos

Varios estudios demuestran que el recurso frecuente a medidas comerciales de contingencia está vinculado con reducciones de la demanda global y variaciones del tipo de cambio real. En una investigación

antidumping, la rama de producción nacional que la solicita tiene que demostrar la existencia de dumping y que éste le ha ocasionado un daño importante. La disminución del nivel de actividad económica interna hace más probable que la rama de producción nacional sufra una reducción de las ventas, los beneficios y el empleo, todo lo cual hace más fácil la tarea de demostrar el daño. No obstante, las variaciones del tipo de cambio real tienen efectos opuestos en el margen de dumping (es decir, la diferencia entre el precio de exportación y el precio normal en el mercado interior del exportador) y el daño a la rama de producción nacional.

Cuando la moneda nacional se aprecia, la respuesta general de un exportador extranjero que abastece al mercado interno consiste en bajar el precio de sus exportaciones en la moneda nacional.<sup>19</sup> Esto hará que aumente la competitividad de las exportaciones frente a la industria nacional y hará más probable que se constate la existencia de daño. Sin embargo, esa actuación sobre el precio implica que el exportador extranjero ha aumentado el precio en la moneda nacional de los envíos al mercado nacional en relación con su mercado de origen menos de lo que se ha apreciado la moneda nacional, reduciendo la probabilidad de que se pueda constatar el dumping. La depreciación del tipo de cambio real tendrá el efecto opuesto: facilita la tarea de mostrar el dumping, pero aumenta la competitividad de la industria nacional frente a las importaciones y hace menos probable la existencia de daño.

Leidy (1997) utilizó datos correspondientes a los Estados Unidos entre 1980 y 1995 para estudiar si las condiciones macroeconómicas internas influyen en las presiones para que las empresas traten de obtener protección mediante medidas antidumping y compensatorias. Consta que las presiones aumentaron en los momentos de dificultad macroeconómica y disminuyeron al aumentar los niveles de utilización de los recursos. La especificación más simple del modelo que utiliza indica que un incremento de un punto porcentual de la tasa de desempleo en los Estados Unidos se traduce en la previsión de que se presenten 54 solicitudes más de aplicación de medidas antidumping o compensatorias durante el primer año. La conclusión de que la protección administrada aumenta o disminuye según el estado de la economía está plenamente respaldada por una diversidad de especificaciones alternativas del modelo que emplea.

Feinberg (1989) ha examinado la relación entre las variaciones del tipo de cambio real y las solicitudes de medidas antidumping en los Estados Unidos entre 1982 y 1987. Ha encontrado pruebas de que la depreciación del tipo de cambio real del dólar frente al yen dio lugar a un aumento de las solicitudes de medidas antidumping presentadas por empresas de los Estados Unidos contra las importaciones japonesas. Habida cuenta de los efectos opuestos de las variaciones del tipo de cambio real en la constatación del dumping y del daño, este resultado indica que el impacto en el margen de dumping supera al impacto en el daño a la rama de producción nacional. Sin embargo, el autor no constata una relación entre la depreciación del dólar y las solicitudes de medidas antidumping contra las importaciones procedentes del Brasil, México o la República de Corea.

Los estudios de Leidy (1997) y Feinberg (1989) se circunscriben a los Estados Unidos. Un estudio posterior de Knetter y Prusa (2003) amplía la cobertura para incluir a los restantes “usuarios tradicionales” de medidas antidumping: Australia, el Canadá y la UE. Se prevé que la disminución del PIB nacional dé lugar a un aumento de las solicitudes de medidas antidumping, ya que una disminución del PIB hace más probable que las empresas nacionales obtengan malos resultados y, en consecuencia, incrementa las posibilidades de constatar un daño importante. De igual modo, una economía nacional débil puede inducir a las empresas extranjeras a reducir los precios de los envíos al país importador, lo que aumenta la probabilidad de constatación de dumping.

En cuanto concierne al PIB de una economía extranjera, la relación es más ambigua. Una economía extranjera débil puede inducir a las empresas extranjeras a bajar sus precios. Puede ser que se cause así un daño importante a empresas nacionales, pero dado que podrían reducir los precios para todos los destinos, el efecto en la probabilidad de dumping depende del método utilizado (criterio del precio o del costo de producción). Knetter y Prusa constatan que el número de solicitudes de medidas antidumping aumenta a medida que disminuye el PIB real en el país solicitante. Estiman que una disminución de una desviación estándar del PIB real nacional redundará en un aumento de las solicitudes de medidas antidumping del 23 por ciento. Sin embargo, no constatan una relación estadísticamente significativa entre las solicitudes de medidas antidumping y el crecimiento del PIB del país extranjero.

Con respecto a las variaciones del tipo de cambio real, en contraposición con Feinberg, los autores concluyen que la apreciación del tipo de cambio real está asociada con un mayor número de procedimientos antidumping, y que una apreciación real de la moneda nacional de una desviación estándar da lugar a un aumento del 30 por ciento de las solicitudes de medidas antidumping. Los resultados que obtienen indican de este modo que en el caso de variaciones del tipo de cambio real, el efecto en el daño a la industria nacional es mayor que el efecto en el margen de dumping.

Dada la importancia creciente de los países en desarrollo en las solicitudes de medidas antidumping, se ha comenzado a estudiar cómo influyen las condiciones macroeconómicas en la puesta en marcha de procedimientos antidumping. Niels y Francois (2006) han estudiado la experiencia de México relativa a la protección mediante medidas antidumping entre 1987 y 2000 y han llegado a la conclusión de que los factores macroeconómicos inciden en la presión para aplicar ese tipo de medidas de protección. Concretamente, constatan que el número de reclamaciones antidumping en México aumenta cuando se aprecia su tipo de cambio real o aumenta su déficit por cuenta corriente, y cuando se desacelera el crecimiento de la producción manufacturera.

Aggarwal (2004) ha estudiado la evolución de los procedimientos antidumping en 99 países entre 1980 y 2000. Su muestra incluye miembros de la OCDE, países desarrollados no pertenecientes a esta organización y países de ingresos elevados, medianos y bajos. Llega a la conclusión de que aunque los factores macroeconómicos nacionales (medidos por la desaceleración de la tasa de crecimiento del valor añadido industrial) son importantes para los países desarrollados, no lo son en el caso de los países en desarrollo. En éstos, los procedimientos antidumping parecen responder al aumento de las presiones comerciales y a las reducciones de los tipos arancelarios. Los países en desarrollo que han acometido el proceso de reducción de sus obstáculos arancelarios suelen utilizar activamente las medidas antidumping.

## (b) Características de la rama de producción

En esta subsección se intenta encontrar respuesta a dos interrogantes relacionadas entre sí. La primera es la determinación de las características económicas de una rama de producción que hacen que aumente

la probabilidad de utilizar medidas comerciales de contingencia. La segunda es la determinación de las características de una rama de producción (económicas o de otra índole) que hacen que las autoridades investigadoras se muestren más dispuestas a permitir la utilización de esas medidas. En el caso de las medidas antidumping, que son las que más se han investigado, las principales razones de que se soliciten parecen ser el nivel de las importaciones, el volumen de empleo y la intensidad de capital de la rama de producción (Blonigen y Prusa, 2003). En algunos estudios recientes se pone también de relieve la orientación exportadora de la rama de producción nacional como factor que determina la frecuencia de las solicitudes de medidas antidumping.

Con respecto a los factores que llevan a las autoridades investigadoras a mostrarse más dispuestas a permitir que la rama de producción nacional utilice medidas comerciales de contingencia, son importantes los factores económicos, como la reducción de los beneficios o el aumento de las importaciones, pero parece que un elemento “político” que refleje el tamaño o la importancia de la rama de producción afectada contribuye a determinar la frecuencia de las solicitudes de medidas antidumping.

En la obra seminal de Finger *et al.* (1982) se distingue entre el procedimiento técnico y el procedimiento político de decisión sobre las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia en los Estados Unidos. Los asuntos de carácter técnico se deciden aplicando criterios técnicos establecidos por la legislación, la reglamentación administrativa y los precedentes. Los asuntos políticos no están tan sujetos a normas y reglamentos y requieren una decisión de funcionarios públicos que gozan de facultades discrecionales pero que son políticamente responsables. Los autores diferencian entre influencias políticas internacionales y nacionales sobre la protección administrada.

El tamaño de la rama de producción nacional y su grado de concentración indican su importancia política. Estos factores influyen de manera considerable en la probabilidad de que se haga una constatación positiva, y la parte de las exportaciones que se destina al país investigado y el hecho de que éste sea o no un país desarrollado indican su peso político. Una baja proporción de exportaciones y la condición de país en desarrollo reducirían la probabilidad de que se utilizasen medidas de contingencia.

Finger *et al.* utilizan la relación capital-mano de obra, el salario medio, la existencia de economías de escala y el número de productos sujetos a investigación para representar los factores técnicos. Llegan a la conclusión de que las decisiones adoptadas en los Estados Unidos sobre la existencia de dumping se explican por los factores técnicos, mientras que las decisiones sobre el daño a la rama de producción nacional se explican mejor por los factores políticos.

Hansen (1990) ha analizado los factores determinantes de las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia autorizadas por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC). A diferencia de lo que se hace en estudios anteriores, la autora estudia la probabilidad de que la rama de producción presente una solicitud de protección (petición de medidas de contingencia por la rama de producción nacional) y la probabilidad de obtener la protección (utilización de medidas de contingencia por el gobierno).

Según Hansen, es más probable que soliciten protección las ramas de producción con mayores niveles de importación, mientras que es menos probable que aquellas que ya aplican aranceles elevados y que registran un crecimiento del empleo soliciten la utilización de medidas comerciales de contingencia.<sup>20</sup> Su conclusión es que la probabilidad de que la USITC conceda la protección de contingencia aumenta con el volumen del déficit comercial de los Estados Unidos, el tamaño de la rama de producción nacional –determinado por el empleo–, los cambios registrados en el empleo en la rama de producción y otros factores que tienen en cuenta la influencia y el poder políticos de la rama de producción.<sup>21</sup>

Baldwin y Steagall (1994) han examinado los factores económicos que explican mejor el daño importante a la rama de producción nacional y los motivos de las decisiones de la USITC en los asuntos sobre medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia.<sup>22</sup> Su análisis empírico abarca el período comprendido entre 1980 y 1990 por lo que respecta a las medidas antidumping y compensatorias y entre 1974 y 1988 para los asuntos sobre salvaguardias.

Con respecto a las decisiones sobre derechos antidumping y compensatorios, los autores determinan cuatro factores comunes que explican las decisiones de la USITC: la penetración de las importaciones (relación importaciones-consumo); los

cambios recientes en la utilización de la capacidad; el aumento reciente de importaciones “desleales” (objeto de dumping o subvencionadas); y si los productos han estado sujetos anteriormente a investigaciones antidumping o sobre derechos compensatorios. Además, una disminución del empleo tiende a aumentar la posibilidad de que la USITC constatare un daño a la rama de producción nacional en los asuntos sobre derechos compensatorios. En los asuntos sobre salvaguardias, las decisiones afirmativas suelen estar asociadas con una tendencia a la baja de los beneficios de la rama de producción y del empleo y con reducciones a corto plazo de la actividad macroeconómica (PNB real). Si bien los autores consideran que la mayoría de estos factores miden la relación entre el daño a la rama de producción nacional y las causas especificadas en la legislación de los Estados Unidos, no ocurre lo mismo con otros factores, como la tasa de penetración de las importaciones y el nivel de empleo.

Sabry (2000) ha estudiado las características de la industria asociadas a las solicitudes de medidas antidumping y su resultado (resolución final positiva de la USITC).<sup>23</sup> Su conclusión es que la probabilidad de que una industria solicite la aplicación de medidas antidumping aumenta con el grado de penetración de las importaciones, el nivel de concentración en la rama de producción y la tasa de utilización de la capacidad. La probabilidad de un resultado positivo es mayor a medida que aumenta la relación importación-penetración y disminuyen la utilización de la capacidad y la demanda antes de la solicitud de medidas antidumping.

Tharakan y Waelbroeck (1994) no se circunscriben al caso de los Estados Unidos y comparan las determinaciones de los derechos y el daño en materia antidumping y derechos compensatorios de la UE con las de los Estados Unidos. Su conclusión es que hay muchas similitudes entre los dos. Los autores analizan la importancia relativa de los procedimientos técnicos y políticos en las decisiones de la UE en materia antidumping y de derechos compensatorios utilizando variables similares a las empleadas por Finger *et al.* (1982).<sup>24</sup> En consonancia con las modalidades observadas en los Estados Unidos, constatan que los factores técnicos dominan las decisiones en materia antidumping de la UE y que los factores políticos son más importantes en las determinaciones de daño a la rama de producción nacional de la UE.

Por último, la orientación a la exportación de la rama de producción nacional incide en la frecuencia de las solicitudes de medidas antidumping. En el caso en que determinadas empresas de la rama de producción nacional compitan con una empresa extranjera en un tercer mercado, la iniciación de un procedimiento antidumping solicitado por la rama de producción nacional contra la empresa extranjera puede desviar las ventas de ésta hacia el tercer mercado y perjudicar las exportaciones de las empresas nacionales a ese tercer mercado. Si los beneficios de las empresas nacionales se reducen en mayor medida por efecto de la competencia en el tercer mercado que en el mercado nacional, es posible que las empresas nacionales renuncien al recurso a medidas antidumping de protección (Furusawa y Prusa, 1996).

Puede darse el caso también de que empresas nacionales y extranjeras compitan en los mercados de ambas, como en el modelo de dumping recíproco de Brander y Krugman (1983). Cuanto mayor sea el volumen de sus importaciones y menor su exposición a medidas de retorsión, más probabilidades habrá de que una empresa inicie un procedimiento antidumping (Blonigen, 2000). La posibilidad de que sea objeto de este tipo de medidas es mayor cuando la empresa destina un volumen importante de exportaciones al país contra el que ha solicitado las medidas. En el estudio de Blonigen se constata que la amenaza de retorsión reduce significativamente la probabilidad de que se pongan en marcha en los Estados Unidos procedimientos antidumping contra las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelanda.<sup>25</sup>

### (c) Prácticas nacionales

Se han estudiado también las prácticas que siguen las autoridades encargadas de aplicar las medidas comerciales de contingencia. Los trabajos realizados indican que, aunque los acuerdos multilaterales han aumentado la uniformidad de esas medidas, hay con todo notables diferencias respecto de las medidas por las que se opta, la probabilidad de constataciones positivas y el impacto de las medidas.

#### *i) Prácticas diferentes a lo largo del tiempo*

Antes de los años setenta, el organismo encargado de las investigaciones antidumping en los Estados Unidos era el Tesoro de los Estados Unidos. Irwin (2005) ha comprobado que la mayoría de las investigaciones se desestimaban por falta de pruebas



de dumping. En contraposición, el autor indica que, desde que el Departamento de Comercio asumió la competencia en materia de investigaciones antidumping, en casi todas las solicitudes se ha podido probar la existencia de dumping y se ha avanzado a la siguiente etapa del proceso, es decir, la determinación de daño a la rama de producción nacional.

Blonigen (2006) señala que el margen de dumping (es decir, la diferencia entre el precio de exportación y el precio normal en el mercado interno del exportador) calculado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos pasó del 15,5 por ciento a comienzos de los años ochenta a una media del 63 por ciento en el año 2000. Durante el mismo período, la proporción de asuntos en los que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) constató un daño importante a la rama de producción nacional aumentó del 45 al 60 por ciento. El autor concluye que la evolución de las prácticas del Departamento de Comercio han influido de forma importante en el incremento de los márgenes de dumping.

Hansen y Prusa (1996) han estudiado las consecuencias de la enmienda de 1984 de la legislación sobre medidas antidumping y compensatorias de los Estados Unidos, que estableció que la USITC debía agrupar –o “acumular”– las importaciones de diferentes procedencias al evaluar la existencia de daño importante a la rama de producción nacional. Antes de esa modificación, cuando había más de un país incluido en un asunto, la USITC podía optar por considerar las importaciones de los países por separado o de manera colectiva. Basándose en los datos existentes sobre los asuntos planteados entre 1980 y 1988, los autores comprueban que la “acumulación” elevó de un 20 a un 30 por ciento la probabilidad de una decisión afirmativa sobre la existencia de daño.<sup>26</sup>

### *ii) Diferencias entre los países*

Horlick y Vermulst (2005) han resumido los estudios sobre las prácticas antidumping de 10 Miembros de la OMC que son los principales usuarios de estas medidas, a saber: Australia, el Brasil, China, las CE, los Estados Unidos, la India, Indonesia, México, Sudáfrica y Tailandia. En ellos se señalan una serie de problemas en las prácticas antidumping, tanto por lo que se refiere a los aspectos de procedimiento como sustantivos.

*Aspectos de procedimiento:* Los autores constatan que en algunos países es excesivo el volumen de información considerada confidencial, y que esto hace que las partes que participan en una investigación no puedan defender adecuadamente sus intereses. En otros países no se divulgan suficientemente los hechos esenciales que han llevado a las autoridades investigadoras a aplicar medidas de contingencia. En algunos países no existen procedimientos administrativos o judiciales de revisión de las decisiones adoptadas por las autoridades antidumping.

*Aspectos sustantivos:* Los autores subrayan las amplias facultades discrecionales de las autoridades nacionales para decidir sobre toda una serie de cuestiones importantes, como el uso de valores normales reconstruidos cuando no se dispone de datos reales considerados adecuados a tal efecto, el trato de las economías que no son de mercado y la determinación del daño a la rama de producción nacional, los márgenes del daño y la relación de causalidad. Los autores señalan también que un exceso de confidencialidad en la toma de decisiones por parte de las autoridades ha causado problemas, entre ellos retrasos en la adopción de decisiones y falta de claridad.

Blonigen y Prusa (2003) destacan asimismo una serie de prácticas antidumping en las que existen diferencias sustanciales entre los países. Mencionan entre otras los compromisos en materia de precios asumidos por los exportadores en lugar de medidas antidumping, la utilización de medidas provisionales y la norma del derecho inferior, que establece que el derecho antidumping sea inferior al margen de dumping si ese derecho inferior basta para eliminar el daño a la rama de producción nacional. En su estudio constatan que los compromisos en materia de precios suelen utilizarse más en algunos Miembros de la OMC (como Australia y las CE) que en otros (el Canadá y los Estados Unidos).

En los trabajos de Vandebussche y Waughy (2001), Veugelers y Vandebussche (1999) y Moore (2005) se señalan varios posibles escollos respecto de los compromisos en materia de precios, especialmente efectos anticompetitivos incluso peores que las limitaciones voluntarias de las exportaciones en presencia del duopolio de Bertrand<sup>27</sup>, así como la pérdida de liderazgo en la calidad de los productos por la rama de producción nacional.

Blonigen y Prusa observan que la mayoría de los Miembros de la OMC exigen la determinación preliminar de daño a la rama de producción nacional antes de la imposición de derechos, pero que muchos usuarios más recientes de medidas antidumping comienzan a imponerlos pocos días después de que las autoridades hayan aceptado una solicitud de medidas antidumping. Subrayan también las diferencias entre los distintos países respecto de si la cuantía del derecho antidumping aplicado debe ser igual o inferior al margen de dumping calculado (norma del derecho inferior).<sup>28</sup> El Canadá y los Estados Unidos dicen que el derecho antidumping debe ser igual al margen de dumping calculado, mientras que la Argentina, Australia, el Brasil y las CE imponen un derecho antidumping inferior al margen de dumping si es suficiente para poner fin al daño causado. La norma del derecho inferior se examina más detenidamente en un trabajo de Finger y Nogués (2006), en el contexto de la experiencia de América Latina con la reforma comercial y la aplicación de medidas comerciales de contingencia (véase el recuadro 14).

Por último, Finger *et al.* (1982) señalan que las más “políticas” de las medidas comerciales correctivas aplicadas por los Estados Unidos son las salvaguardias. Esto se debe a que el Presidente de los Estados Unidos debe formular la recomendación de que se adopte una medida de salvaguardia, mientras que la decisión de imponer medidas antidumping y compensatorias está a cargo de los funcionarios del Gobierno Federal. Como indican estos autores, las decisiones adoptadas por funcionarios públicos reducen al mínimo el carácter político de la adopción de una decisión. Esto puede explicar la razón por la que en los Estados Unidos se aplican más medidas antidumping y compensatorias que salvaguardias.

#### **(d) Legislación sobre medidas comerciales correctivas**

En la sección C se hizo referencia a una vertiente importante de la investigación económica que ha arrojado nueva luz sobre la manera en que la existencia de legislación sobre medidas comerciales correctivas puede alterar las políticas de precios y de producción de las empresas nacionales y extranjeras y llevar a la colusión entre empresas y a otros tipos de interacción estratégica. Esta subsección se centra en estudios empíricos que examinan si la interrupción de las medidas comerciales correctivas es un signo de colusión y de qué manera afecta la legislación sobre este tipo de medidas al comportamiento estratégico

de los gobiernos. En la subsección 4 se consideran estudios empíricos que analizan la forma en que la existencia de legislación sobre medidas comerciales correctivas influye en el comportamiento de las empresas.

Staiger *et al.* (1994) aportan datos empíricos sobre el uso colusivo de la legislación antidumping de los Estados Unidos. Según el modelo de Prusa (1992) (véase el recuadro 5 en la sección C), el proceso de investigación antidumping permite a las empresas nacionales amenazar a sus competidoras extranjeras con la imposición de derechos antidumping y suscribir un acuerdo más restrictivo del comercio con las empresas extranjeras. El acuerdo se pone en práctica posteriormente, una vez que la empresa nacional retira la solicitud de medidas antidumping. El modelo de Prusa (1992) implica que la retirada de una solicitud puede tener efectos duraderos en las importaciones cuando el proceso de investigación permite a las empresas extranjeras y nacionales coordinar posteriormente la producción o los precios. Sin embargo, Staiger *et al.* (1994) encuentran en su estudio pocas pruebas de que la retirada de las solicitudes dé lugar a una reducción del comercio.

Un trabajo posterior de Taylor (2004) llega a conclusiones similares. Este autor analiza los efectos de los asuntos antidumping iniciados de 1990 a 1997 que concluyeron con la retirada de las solicitudes de medidas sin un acuerdo de suspensión o de limitación voluntaria de las exportaciones. Utiliza datos sobre las importaciones mensuales para estimar los efectos sobre las cantidades y los precios de la retirada de los asuntos antidumping, y llega a la conclusión de que ello no lleva a que disminuya el volumen de las importaciones en cuestión ni a que aumenten sus precios. Dado que los asuntos retirados no tienen efectos significativos en el comercio, considera que la retirada de las solicitudes antidumping no es un signo de colusión entre las empresas.

Hay algunos datos que indican que las medidas comerciales de contingencia pueden llevar a los países a que se aplican a legislar promulgar leyes sobre ese tipo de medidas y a adoptar medidas de retorsión. Vandebussche y Zanardi (2008) examinaron las modalidades de la adopción de legislación nacional antidumping entre 1980 y 2003. Verificaron varias hipótesis que podrían explicar por qué los países adoptaban esas leyes y por qué lo hacían en un momento determinado. Sus conclusiones respaldan la idea de que la adopción de legislación antidumping es una forma de retorsión.

El número total de medidas antidumping de que ha sido objeto un país influye claramente en la probabilidad de que adopte legislación antidumping.

Los estudios de ciencias políticas llegan a conclusiones similares. Una de las conclusiones del estudio de Kucik y Reinhardt (2008) es que la retorsión es una de las principales razones de que los países adopten una ley antidumping.<sup>29</sup> Basándose en datos sobre 137 países correspondientes a los años 1981-2003, confirman que un país que ha sido repetidamente objeto de medidas antidumping por otros países tiene una fuerte motivación para establecer y utilizar su propio mecanismo antidumping.

Prusa y Skeath (2002) van más allá de las leyes antidumping y encuentran pruebas de que las consideraciones estratégicas son muy importantes para explicar las medidas antidumping adoptadas entre 1980 y 1998.<sup>30</sup> Constatan que alrededor de la mitad de las reclamaciones que presentan los países se presentan contra otros países que anteriormente habían aplicado medidas antidumping contra ellos, lo que sugiere una forma de conducta retaliatoria. La proporción es algo inferior en el caso de los usuarios tradicionales (principalmente la UE, los Estados Unidos, el Canadá y Australia), pero ligeramente superior en el de los nuevos usuarios. Feinberg y Reynolds (2006) también analizan si la retorsión es la causa de las solicitudes de medidas antidumping. Basándose en datos sobre las reclamaciones presentadas y las medidas antidumping adoptadas por 41 países desde 1996 hasta 2003, examinan las pautas seguidas en la presentación de reclamaciones antidumping en determinadas ramas de producción y países en comparación con anteriores medidas antidumping aplicadas por otros países en esa rama de producción y en otras ramas de producción. Han encontrado pruebas de que la retorsión es uno de los motivos para iniciar procedimientos antidumping.

Estos resultados suscitan la preocupación de que los procedimientos antidumping como medidas de retorsión puedan desembocar en un círculo vicioso con la aplicación de nuevas medidas antidumping. Para contrarrestar esa posibilidad, Vandebussche y Zanardi (2008) recomiendan revisar las normas de la OMC para impedir que las medidas antidumping se utilicen como medidas de retorsión. Por otro lado, la amenaza creciente de ese uso de las medidas antidumping puede tener finalmente el efecto de desalentar la actividad antidumping. Blonigen y Bown (2003) han verificado la hipótesis disuasoria en el caso de los Estados Unidos, y han llegado

a la conclusión de que la amenaza de retorsión redujo sustancialmente la actividad antidumping entre 1980 y 1998. Sin embargo, en el estudio de Feinberg y Reynolds (2006) al que se ha hecho referencia anteriormente, que abarca una muestra más amplia de países (41) pero un período más corto, no se constata que la amenaza de retorsión con procedimientos antidumping haya tenido un efecto de disuasión. Es necesario investigar más a fondo esta cuestión para ver si es posible conciliar estos resultados contrapuestos.

#### 4. LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LAS MEDIDAS DE CONTINGENCIA

Como se ha visto, los datos empíricos ponen de manifiesto que las pautas y tendencias en el uso de algunas medidas de contingencia, a saber, las salvaguardias y las medidas antidumping y compensatorias, son compatibles con la premisa de que esas medidas sirven como válvula de seguridad en circunstancias en que los gobiernos podrían de otra manera verse tentados a rechazar compromisos anteriores. Éste es un importante efecto positivo de la aplicación de este tipo de medidas. No obstante, la teoría económica destaca que la aplicación de medidas de contingencia también tiene costos.

La teoría económica destaca que las medidas de contingencia pueden afectar de múltiples formas a las economías nacionales y extranjeras. La simple amenaza de recurrir a medidas de contingencia puede influir en el comportamiento de las empresas y, por tanto, en el mercado, aun cuando en la práctica no se utilicen los instrumentos jurídicos pertinentes. Una vez se han utilizado, es decir, cuando se ha otorgado la protección, no siempre es fácil predecir los efectos de las medidas de contingencia en la rama de producción nacional y en las economías extranjeras y nacionales. Por ejemplo, los derechos antidumping pueden tener en el mercado efectos inesperados, que diluyen el efecto de protección del comercio, como en los casos de elusión de los aranceles (es decir, si los productores extranjeros establecen una planta de producción en la economía nacional con el fin de evitar el derecho antidumping) y de desviación del comercio (es decir, una situación en que se sustituyen las importaciones procedentes de países a los que se aplican medidas de contingencia por importaciones procedentes de otros países). Esos derechos también pueden perjudicar a los consumidores nacionales porque aumentan los precios internos.

La mayor parte de los estudios empíricos sobre los efectos económicos de las medidas de contingencia examinan tan sólo una de las formas a las que se ha aludido anteriormente. Es por eso difícil hacer una evaluación global de los efectos económicos de la aplicación de medidas de contingencia. Además, la mayor parte de los estudios se ocupan de medidas concretas, en particular las medidas antidumping, y en razón de la disponibilidad de datos predominan los estudios empíricos sobre los Estados Unidos y la Unión Europea.<sup>31</sup>

### (a) Ajustes de los productores a la legislación antidumping

En los países que cuentan con leyes antidumping, los procedimientos antidumping comportan generalmente el cálculo de los márgenes de dumping.<sup>32</sup> Cuanto mayor sea la diferencia a la baja entre el precio del mercado de exportación y del mercado interno, más probable será que las autoridades investigadoras constaten que los exportadores han cometido dumping y que se apliquen medidas antidumping.

Los economistas afirman que las empresas extranjeras, conscientes de la importancia de los márgenes de dumping, pueden modificar su comportamiento en materia de precios para evitar los derechos antidumping. Los estudios empíricos realizados sobre los Estados Unidos han confirmado que, de hecho, esto es lo que ocurre. Herander y Schwartz (1984), por ejemplo, han comprobado que una mayor probabilidad de ser objeto de un procedimiento antidumping reduce el margen de dumping de las empresas extranjeras, y este margen es la diferencia porcentual entre el precio que fija la empresa extranjera en su mercado de origen y el que fija en el mercado de los Estados Unidos, utilizando como base los precios de exportación. Staiger *et al.* (1994) sostienen que la mera solicitud de iniciación de un procedimiento antidumping hace descender las importaciones y aumentar la producción nacional. Ésta también aumenta cuando las autoridades determinan que hay dumping pero no imponen un derecho porque los productores extranjeros llegan a un compromiso en materia de precios con las autoridades del país importador.

Para evitar las medidas antidumping, las empresas extranjeras pueden decidir también invertir directamente y producir en economías que se han dotado de leyes antidumping y sobre salvaguardias, en lugar de exportar a esos países. Este fenómeno se conoce a veces como “inversión extranjera

directa (IED) *quid pro quo*”. Blonigen y Feenstra (1997) consideran que existen pruebas de que la amenaza de aplicar medidas de contingencia ha tenido repercusiones en los niveles de inversión extranjera directa del Japón en los Estados Unidos, especialmente en la IED no destinada a adquisiciones. El aumento de la IED ha sido mayor en respuesta a la amenaza de imposición de salvaguardias que a la de medidas antidumping.

### (b) Efectos de las medidas de contingencia

Mientras que en la subsección anterior se ha puesto de relieve que la mera existencia de leyes de contingencia puede incidir en el comportamiento estratégico de las empresas nacionales y extranjeras, esta subsección se centra en los efectos de la aplicación de medidas de contingencia.

#### i) *Desviación del comercio*

Las medidas de contingencia se suelen utilizar para reducir las importaciones. Si afectan solamente a un país o un grupo pequeño de países exportadores, al igual que en el caso de las medidas antidumping, pueden ocasionar una desviación del comercio, es decir, que las importaciones procedentes de los países contra los que se dirigen las medidas de protección sean sustituidas por importaciones procedentes de otros países. La desviación del comercio restaría posibilidades de que las medidas de contingencia hiciesen descender las importaciones globales. Además, tiene costos, ya que se sustituyen “importaciones eficientes” por importaciones de productores menos eficientes de terceros países a los que no se aplican las medidas de contingencia.

Los estudios teóricos han analizado esta posibilidad de desviación del comercio. El trabajo de Krupp y Pollard (1996), por ejemplo, se ocupa de los asuntos antidumping planteados en la industria química de los Estados Unidos entre 1976 y 1988. En alrededor de la mitad de los asuntos examinados, las importaciones que fueron objeto de procedimientos antidumping disminuyeron durante las investigaciones y ello ocurrió especialmente en los casos que concluyeron con la adopción de medidas antidumping. En casi la mitad de los asuntos, las importaciones que no fueron objeto de una investigación antidumping aumentaron durante el período de la investigación y en más de la mitad se incrementaron una vez cerrado el caso.

Prusa (1997) amplía el ámbito del análisis más allá de las importaciones de productos químicos en los Estados Unidos y encuentra pruebas de desviación sustancial del comercio en la manufactura, con un aumento del valor de las importaciones procedentes de países no sujetos a un procedimiento del 20 por ciento un año después de iniciado el asunto y de más del 40 por ciento cinco años después. Sin embargo, algunos estudios sobre la UE llegan, al parecer, a una conclusión diferente.

El estudio de Konings *et al.* (2001) analiza la estructura de las corrientes de importación procedentes de importadores sujetos y no sujetos a investigación en el marco de los procedimientos antidumping de la UE iniciados entre 1985 y 1990 y concluyen que la desviación del comercio ocasionada por las medidas antidumping es escasa. Suponen que esto puede deberse a i) los niveles de concentración del mercado más bajos en Europa; ii) la imposición de derechos antidumping inferiores como consecuencia de la protección basada en el margen de daño frente al sistema de protección basado en el margen de dumping en los Estados Unidos—estos derechos inferiores limitan las ventajas de las empresas extranjeras a las que no se aplican los derechos—; y iii) una mayor incertidumbre respecto de los niveles reales de protección en la UE en comparación con los Estados Unidos. En su trabajo sobre la India, Ganguli (2008) observa que los derechos antidumping reducen el nivel global de importaciones, a pesar de las pruebas de un aumento de las importaciones procedentes de países a los que no se aplican estos derechos.

Se han encontrado pruebas de desviación del comercio como resultado de las medidas de contingencia tanto por lo que respecta a los procedimientos antidumping como a los asuntos sobre derechos compensatorios y sobre salvaguardias. Un estudio centrado en los Estados Unidos (Bown, 2004a) constata efectos de desviación del comercio aún mayores en el caso de las salvaguardias aplicadas en el sector del acero en 2002 que en los de las medidas antidumping y compensatorias aplicadas en el mismo sector en los años noventa. Una de las explicaciones de este hecho que se ofrece en el estudio es que aunque las salvaguardias se aplican en principio sobre una base NMF (la nación más favorecida) no discriminatoria, hay margen para la discriminación en forma de excepciones (otorgadas, por ejemplo, a los asociados en un acuerdo comercial preferencial, a los países en desarrollo y a ciertas categorías de productos o empresas).

La desviación del comercio parece tener más importancia en unos sectores que en otros. Mientras que la investigación sobre el comercio de productos manufacturados en los Estados Unidos han puesto de manifiesto que la desviación del comercio es significativa, un estudio reciente sobre los procedimientos antidumping y compensatorios en el sector agrícola estadounidense entre los años 1980 y 2005 (Carter y Gunning-Trant, 2007) constata un grado poco importante de desviación del comercio en el caso de los productos agropecuarios que fueron objeto de medidas de contingencia. En los casos concretos comprendidos en el estudio, la proximidad al mercado es esencial, ya que convierte a un único país exportador en una fuente importante de importaciones, y minimiza de esta forma la desviación del comercio.

Las medidas de contingencia discriminatorias pueden también distorsionar las exportaciones de un país extranjero a terceros mercados. Bown y Crowley (2007) han estudiado los efectos de la imposición por los Estados Unidos de derechos antidumping a las exportaciones japonesas de alrededor de 4.800 productos a 37 países entre 1992 y 2001 y concluyen que las restricciones a la importación aplicadas por los Estados Unidos desviaron las exportaciones japonesas a terceros países y redujeron también las exportaciones globales de los productos afectados.

Concretamente, los autores calculan que los derechos antidumping impuestos por los Estados Unidos dieron lugar a un aumento de entre 5 y 7 por ciento de las exportaciones del Japón a terceros mercados (desviación del comercio) y a una disminución de entre 5 y 19 por ciento de sus exportaciones de los productos sujetos a derechos antidumping a esos mercados (reducción del comercio). La cuantificación de los efectos de desviación del comercio de las medidas de contingencia es importante, ya que pueden desencadenar la aplicación posterior de derechos antidumping en otros países.

## *ii) Efectos anticompetitivos*

Cuando los derechos antidumping consiguen que disminuyan las importaciones, se reduce la competencia en el mercado interno y las empresas nacionales tienen la posibilidad de aumentar sus márgenes comerciales. Cuando eso ocurre, los consumidores nacionales se ven perjudicados de dos maneras: sufren la pérdida de importaciones baratas procedentes del extranjero y se encuentran

con precios más altos porque los productores nacionales explotan su poder de mercado. Konings y Vandebussche (2005), al verificar si la protección antidumping afecta al poder de mercado de las empresas nacionales que compiten con las importaciones en la UE, observan un aumento de los márgenes comerciales de las empresas nacionales a raíz de la imposición de derechos antidumping, excepto en el caso de la industria de “tubos de acero sin costura”, en la que tras la aplicación de medidas antidumping las importaciones fueron sustituidas en su mayoría por las procedentes de otro país.

En un estudio sobre la industria del acero en los Estados Unidos, Blonigen *et al.* (2007) comprueban que ni los derechos antidumping y compensatorios ni las salvaguardias han incidido en el poder de mercado en ese sector. Sin embargo, las limitaciones voluntarias de las exportaciones, que funcionan como restricciones cuantitativas (contingentes), han producido márgenes de beneficios en el sector del acero. El efecto de esas limitaciones es muy significativo y los autores no pueden descartar la hipótesis de colusión entre las empresas.

### *iii) Inversión extranjera directa para eludir los derechos de aduana*

El efecto anticompetitivo de los derechos antidumping es menor si llevan a la elusión de los derechos arancelarios, es decir, si los productores extranjeros establecen un centro de producción en la economía nacional para evitar el pago esos derechos.<sup>33</sup> Esto, que puede beneficiar a los consumidores, puede perjudicar en cambio a los productores. Como se ha visto en la sección C, algunos economistas aducen que la IED destinada a eludir los derechos arancelarios puede ser incluso menos deseable que las importaciones objeto de dumping para los productores nacionales. En estudios anteriores centrados en la IED del Japón en los Estados Unidos se llega a la conclusión de que esta forma de IED se produce realmente (Barrell y Pain, 1999; Blonigen y Feenstra, 1997; Belderbos, 1997; Belderbos y Sleuwaegene, 1998).

En un estudio más reciente, Blonigen (2002) utiliza datos correspondientes a la IED de distintas procedencias en los Estados Unidos y datos sobre empresas y productos para examinar los cambios en la IED como reacción a la imposición de derechos antidumping. Encuentra pruebas de un intento de elusión de los aranceles antidumping aunque de

menor magnitud que los constatados en estudios anteriores. Considera también que el principal factor determinante de la probabilidad de que haya IED es que la empresa extranjera sea ya una multinacional y no pertenezca a un país en desarrollo.

### *iv) Actualización y recuperación de la industria*

Se ha argumentado a menudo que las medidas antidumping no tienen realmente por objeto proteger los mercados internos frente a las importaciones desleales, sino que son un instrumento oculto de política industrial. Konings y Vandebussche (2008) ponen a prueba esta hipótesis evaluando los efectos de las medidas antidumping en la productividad de las empresas nacionales. En primer lugar, los autores establecen que la productividad inicial de las empresas de las ramas de producción protegidas es, en promedio, inferior a las de los sectores no protegidos por medidas antidumping. En segundo lugar, constatan que la productividad de la empresa aumenta tras la aplicación de medidas antidumping, pero no lo suficiente para superar el retraso respecto de empresas más productivas. Además, la aplicación de medidas antidumping ocasiona pérdidas de productividad para las empresas con una productividad inicial elevada.

Las salvaguardias tienen muchas veces la finalidad implícita de contribuir a que las ramas de producción a las que se aplican se recuperen de dificultades económicas. Liebman (2006) mide los efectos de las medidas de salvaguardia aplicadas en los Estados Unidos en relación con los precios del acero en 2002 para comprobar si tuvieron el efecto deseado, y concluye que otros factores distintos de las salvaguardias, como las condiciones macroeconómicas positivas, el incremento de la demanda de China y la disminución de la capacidad de producción tras los procesos de quiebras y fusiones, tuvieron un mayor peso que las salvaguardias en los aumentos de precios y que estos factores explican la recuperación de la rama de producción. Sin embargo, constata un efecto positivo importante de los derechos antidumping en los precios.

### *v) Efectos globales*

Las medidas de contingencia no sólo afectan a los productores internos sino también a los consumidores nacionales y a la recaudación de ingresos del Estado. Si dan lugar a aumentos de los precios, los consumidores pueden verse afectados

negativamente. Para medir la repercusión de las medidas de contingencia en el bienestar global es necesario tener en cuenta todos sus efectos, incluidas sus consecuencias para los consumidores.

Una forma de estimar la repercusión en el bienestar global consiste en utilizar modelos de equilibrio general computable.<sup>34</sup> No hay muchos estudios que apliquen este enfoque. Uno de ellos es el de Gallaway *et al.* (1999), que pone de relieve que a pesar de que afectan a un volumen pequeño de importaciones, el costo global de estos derechos puede ser muy elevado. En particular, los autores calculan que en 1993 el costo neto en el bienestar económico colectivo de los centenares de procedimientos antidumping y sobre derechos compensatorios en marcha en los Estados Unidos se cifró en 4.000 millones de dólares EE.UU.

Las medidas de contingencia aplicadas a los bienes intermedios de un proceso productivo afectan indirectamente a los productores de los bienes finales. Utilizando un enfoque econométrico, Hughes *et al.* (1997) examinan cómo han afectado las solicitudes de medidas antidumping a los clientes de los productores nacionales que solicitaron la protección y concluyen que las restricciones a la importación benefician a los productores nacionales de la rama de producción protegida. Sin embargo, llegan a conclusiones encontradas en cuanto a los efectos de las medidas de contingencia en los clientes de formas más elaboradas del producto protegido.

Según los modelos comerciales neoclásicos, las medidas de contingencia benefician a los productores nacionales a expensas de los consumidores, que tienen que hacer frente al aumento de los precios. En cambio, los modelos comerciales que tienen en cuenta la interacción estratégica indican que si las medidas de contingencia producen efectos tecnológicos indirectos entre productores, proveedores y consumidores, la protección comercial aumentará la competitividad general de las ramas de producción nacionales relacionadas y, por consiguiente, beneficiará tanto a los productores como a los consumidores. Para verificar esto de forma empírica, los autores utilizan datos diarios sobre el mercado de valores de los productores y consumidores de semiconductores (empresas que utilizan los semiconductores como insumos) y estudian los efectos de 19 solicitudes de medidas antidumping que resultaron en 1986 en el acuerdo comercial sobre semiconductores entre los Estados Unidos y el Japón. Encuentran datos

que corroboran la hipótesis del modelo comercial estratégico. Dicho de otro modo, las carteras formadas por productores y consumidores de semiconductores obtuvieron rendimientos elevados no previstos como resultado de los mismos acontecimientos.<sup>35</sup>

## 5. CONCLUSIONES

No hay muchos estudios empíricos sobre los efectos económicos de las medidas de contingencia. Aunque en la actualidad los países en desarrollo muestran mayor interés en la aplicación de este tipo de medidas, gran parte de los trabajos se han centrado en la utilización de medidas antidumping en los Estados Unidos y la Unión Europea.

El examen de los datos disponibles sobre las medidas de contingencia indica la necesidad de que las notificaciones de los Miembros de la OMC sean mejores, más puntuales y más completas. Pese a algunas lagunas en la información, el examen de las pautas y tendencias en la aplicación de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, así como del recurso a la modificación de las concesiones, revela que pueden ser utilizadas como instrumento de flexibilidad. En cambio, los datos no son tan claros respecto del aumento de los aranceles y la utilización de impuestos a la exportación.

¿Respaldan los estudios empíricos la tesis de que las medidas comerciales de contingencia permiten que los países asuman compromisos de liberalización del comercio más profundos? Lamentablemente, no hay muchos estudios que permitan verificar esta hipótesis. Se han hecho estudios monográficos que demuestran que las medidas de contingencia han ayudado a algunos países a llevar a buen puerto sus procesos de reforma comercial, pero los estudios basados en análisis econométricos más formales arrojan resultados ambiguos. Se necesitan muchos más estudios para examinar si las medidas de contingencia han permitido a los países comprometerse más a fondo en la liberalización del comercio.

¿Respaldan los estudios empíricos la tesis de que las medidas comerciales de contingencia se aplican para hacer frente a situaciones difíciles ocasionadas por un incremento de la competencia de las importaciones? Apenas hay estudios empíricos que examinen esta cuestión en lo que respecta a aumentos de los aranceles, modificaciones de las concesiones y utilización de impuestos a la exportación. La hipótesis tiene un cierto apoyo en estudios empíricos que

muestran que la aplicación de medidas antidumping se explica por las variaciones en el ciclo económico y el tipo de cambio real. También la avalan los trabajos que estudian los factores a nivel de la rama de producción y las pruebas de daño a la rama de producción nacional. Ahora bien, es posible que haya también otros factores.

Los estudios empíricos documentan lo que parece ser un elemento “político” cuando se determina si deben aplicarse medidas de contingencia. El proceso de decisión parece reflejar el tamaño o la importancia de la rama de producción afectada. Los estudios empíricos también se refieren al comportamiento estratégico de las empresas y los gobiernos para explicar los procedimientos antidumping. Hay diferencias entre las prácticas de los países en los aspectos de procedimiento y sustantivos que pueden tener influencia en la medida por la que se opta, la probabilidad de constataciones positivas en cuanto al daño a la rama de producción nacional y el impacto de las medidas de contingencia.

Los datos empíricos existentes sobre los efectos económicos de la adopción de medidas de contingencia ponen de manifiesto que la aplicación de este tipo de medidas tiene costos, aunque su magnitud es incierta.

Las medidas de contingencia pueden afectar negativamente a los consumidores nacionales porque dan lugar a un aumento de los precios internos, ya sea directamente mediante la aplicación de una medida, o indirectamente, a través de sus efectos sobre la influencia en el mercado de los productores nacionales. Los estudios que se han llevado a cabo estiman que la aplicación de medidas de protección en forma de derechos antidumping o compensatorios tiene costos de bienestar importantes. Sin embargo, esos estudios indican también que los efectos de las medidas de contingencia sobre el poder de mercado de la rama de producción que compite con las importaciones son diferentes según los países.

No hay pruebas concluyentes de que las medidas comerciales de contingencia sean eficaces para reducir la competencia de las importaciones o ayudar a una industria en su proceso de reestructuración o de superación del retraso tecnológico. Por un lado, las medidas de contingencia harán que las importaciones procedentes de los países a los que se aplican sean sustituidas por importaciones procedentes de otros países (desviación del comercio) y que los productores extranjeros establezcan instalaciones de producción dentro de la economía nacional con objeto de eludir el derecho antidumping. Por otro lado, otros factores económicos parecen más importantes para promover la recuperación industrial o acelerar la superación del retraso tecnológico.



## Notas

- <sup>1</sup> Se trata de los siguientes Miembros, por orden alfabético: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, China, las Comunidades Europeas, Estados Unidos, India, Indonesia, Japón, México, Nueva Zelandia, Perú, la República Bolivariana de Venezuela, la República de Corea, Sudáfrica, el Taipei Chino y Turquía. En conjunto, representaron el 91,2 por ciento de las investigaciones antidumping realizadas y el 91,5 por ciento de las medidas antidumping aplicadas entre 1995 y 2004 (Bown, 2007).
- <sup>2</sup> El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) es una nomenclatura que ha creado la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para clasificar los productos objeto de comercio internacional. Actualmente, comprende alrededor de 5.000 grupos de productos, cada uno de ellos identificado por un código de 6 dígitos, organizados en una estructura jerárquica de partidas, capítulos y secciones. Este sistema lo utilizan más de 200 países y economías como base para sus aranceles aduaneros y para recopilar estadísticas sobre el comercio internacional. A los efectos de este Informe, los productos objeto de renegociación, iniciación de investigaciones sobre medidas de contingencia y adopción de medidas se han clasificado sobre la base de las 21 secciones del Sistema Armonizado.
- <sup>3</sup> En el Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech se dispone lo siguiente: “Las cuatro primeras entidades comerciantes determinadas de ese modo (contando a las Comunidades Europeas como una) serán objeto de examen cada dos años”. En la actualidad, las cuatro primeras entidades comerciantes son las Comunidades Europeas, los Estados Unidos, el Japón y China. Para los demás Miembros de la OMC se sigue el siguiente procedimiento: “Las 16 siguientes lo serán cada cuatro años. Los demás Miembros, cada seis años, pudiendo fijarse un intervalo más extenso para los países menos adelantados Miembros” (*ibid*).
- <sup>4</sup> Por ejemplo, en el Examen de las Políticas Comerciales de Madagascar de 2008 se registra un impuesto a la exportación aplicado a los “productos de la minería”, pero como en el SA 2002 no existe un sector de 2 dígitos definido como productos de la minería, esta información no se ha incluido en el análisis. Además, varios países aplican un impuesto generalizado a la exportación sobre todas las mercancías. Se ha registrado que dichos países aplican un impuesto a la exportación a las 99 categorías de productos a nivel de 2 dígitos del SA 2002.
- <sup>5</sup> La BDACAM es el resultado de una iniciativa común de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Centro de Comercio Internacional (CCI) para integrar sus datos arancelarios.
- <sup>6</sup> En la sección B.2 se han descrito las circunstancias en las que existen razones económicas para justificar un aumento temporal de los aranceles. Dos de tales circunstancias son la fase de contracción del ciclo económico y los costos imprevistos del ajuste de la industria que sigue a la liberalización del comercio.
- <sup>7</sup> Se llevaron a cabo una regresión de Poisson y regresiones binomiales negativas para el recuento de las iniciaciones de investigaciones y la adopción de medidas antidumping en relación con el PIB mundial. Solamente la regresión de Poisson de las iniciaciones de investigaciones antidumping relacionadas con el crecimiento del PIB era estadísticamente significativa y tenía el signo apropiado (negativo).
- <sup>8</sup> Las CE-6 están formadas por los seis signatarios iniciales del Tratado de Roma (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos); las CE-9 incluyen además Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; en las CE-12 figuran también Grecia, Portugal y España; las CE-15 incluyen también Austria, Finlandia y Suecia; y las CE-25 incluyen además Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia.
- <sup>9</sup> Cabe señalar que el número de países por intervalo no se excluye mutuamente y no se puede simplemente sumar. Por ejemplo sólo hay 35 países, no 47, con incrementos arancelarios de 10 puntos o más entre 2005 y 2006.
- <sup>10</sup> En el Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura se definen los productos (“productos agropecuarios”) abarcados por dicho Acuerdo.
- <sup>11</sup> Véase en la sección B.2 la descripción de dichas circunstancias.
- <sup>12</sup> Véanse los datos en Bown (2007).
- <sup>13</sup> El artículo II del GATT de 1994 dispone que cada Miembro debe conceder al comercio de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto en su Lista de concesiones. En dicha Lista figuran las consolidaciones arancelarias de los Miembros.
- <sup>14</sup> El artículo XVI del AGCS establece que cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su Lista. La Lista de compromisos contiene las consolidaciones de los Miembros en los ámbitos del acceso a los mercados y el trato nacional en materia de servicios.
- <sup>15</sup> También se estudia esta cuestión en el trabajo de Prusa y Teh (2006), en el que se analiza la forma en que el número creciente de acuerdos comerciales preferenciales ha influido en la frecuencia con que se plantean asuntos antidumping.
- <sup>16</sup> La expresión integración “más profunda” procede de Lawrence (1996), que la utiliza para referirse a un proceso en el que el aumento de las transacciones económicas transfronterizas entre países socava la división tradicional entre las esferas que son objeto de las políticas internas y las que son objeto de las políticas internacionales. Véase también Hoekman (1998).
- <sup>17</sup> El estudio se basa en los aranceles NMF aplicados a nivel de 3 dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIU).
- <sup>18</sup> En el estudio no se menciona si se tiene en cuenta el período de transición para la aplicación de los compromisos.
- <sup>19</sup> En términos generales, la empresa extranjera no compensará plenamente la variación de los costos derivada de la alteración del tipo de cambio real modificando el margen comercial.
- <sup>20</sup> El grado de concentración de la rama de producción no era estadísticamente significativo en la ecuación de la solicitud de protección especial.
- <sup>21</sup> Hansen utiliza como indicadores de la influencia política de la rama de producción información sobre la afiliación partidaria (republicano o demócrata), la participación en la Subcomisión de Comercio de la Comisión de Medios y Arbitrios y la categoría del representante en el Congreso del distrito en que está situada la rama de producción.
- <sup>22</sup> Los autores utilizan modelos probit para determinar cómo puede influir un conjunto de variables económicas en la probabilidad de constatación por la USITC de un daño importante. Verifican varias especificaciones y comunican solamente los mejores resultados de la regresión. Un modelo probit es un instrumento estadístico que estima la probabilidad de que ocurra un acontecimiento, que en este ejemplo es la constatación de daño por la USITC, sobre la base de un conjunto de variables explicativas. Se parte de la premisa de que esta probabilidad sigue una distribución normal.
- <sup>23</sup> También examina los elementos determinantes del margen de dumping calculado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Éste suele aumentar con la estimación del dumping comunicado por la rama de producción solicitante, la tasa de utilización de la capacidad y la relación importación-penetración.

- <sup>24</sup> La influencia política internacional se mide por la parte de las exportaciones que se destina al país investigado y por el hecho de que éste sea o no un país desarrollado. La influencia política nacional es indicada por la concentración y el tamaño de la industria (medidos por el nivel de empleo o el valor añadido). Los factores técnicos son la intensidad de capital, el salario medio, la existencia de economías de escala y el número de productos abarcados por la investigación.
- <sup>25</sup> Véase también el análisis de las medidas de retorsión en la subsección d) *infra*.
- <sup>26</sup> El proceso de toma de decisiones de la USITC se configura utilizando un modelo probit con variables explicativas que incluyen indicadores (es decir variables binarias) durante el período anterior y posterior a la enmienda de 1984, la utilización de la capacidad, los cambios en los envíos, la penetración de las importaciones, los efectos específicos en el país y en la rama de producción y la determinación de la influencia política.
- <sup>27</sup> En un duopolio de Bertrand, dos empresas actúan estratégicamente y compiten en el precio, eligiendo sus respectivos precios de manera simultánea.
- <sup>28</sup> El párrafo 3 del artículo 9 del Acuerdo Antidumping dispone únicamente que la cuantía del derecho antidumping no excederá del margen de dumping.
- <sup>29</sup> Como se señala más adelante en esta misma sección, el tema central del estudio no es la retorsión sino la utilización de las medidas antidumping como instrumento de flexibilidad que refuerza la capacidad del país de acceder a la OMC. Sin embargo, en el proceso de tratar de establecer estadísticamente esta hipótesis, incluyen el motivo de la retorsión como una más de un conjunto de variables que pueden explicar mejor la adopción de una legislación antidumping.
- <sup>30</sup> En estudios anteriores de Finger (1993) y Prusa (2001) se menciona un comportamiento similar.
- <sup>31</sup> Blonigen y Prusa (2003) han examinado los estudios que analizan los efectos económicos de la actividad antidumping.
- <sup>32</sup> Véase la sección C.2, en la que se aborda la cuestión del cálculo de los márgenes antidumping.
- <sup>33</sup> Vandebussche y Zarnic (2008) demuestran que las medidas de contingencia perjudican a los productores extranjeros. Estudian los efectos de las salvaguardias aplicadas por los Estados Unidos en 2002 en el sector siderúrgico sobre los márgenes comerciales de las empresas europeas y demuestran que los márgenes de las empresas siderúrgicas de la UE disminuyeron a causa de las salvaguardias estadounidenses. El efecto fue mayor en el caso de las empresas especializadas en un solo producto que en el de aquellas que fabricaban varios productos.
- <sup>34</sup> En Piermartini y Teh (2005) se puede encontrar una introducción a los modelos de equilibrio general computable.
- <sup>35</sup> También Feinberg y Kaplan (1993) se han ocupado de la relación entre los productores internos de las etapas iniciales y avanzadas del proceso productivo, pero toman como punto de partida la teoría neoclásica. Sostienen que una medida antidumping o compensatoria en el mercado de las etapas iniciales del proceso productivo que aumente los precios de los insumos y, por consiguiente, los costos de las empresas nacionales de las etapas avanzadas del proceso productivo, llevará también a los productores de estas etapas a recabar protección porque tendrán más probabilidades de sufrir daño y más a ganar con la protección de las importaciones. Consecuentemente, comprueban empíricamente si a los asuntos antidumping y compensatorios en las etapas iniciales del proceso productivo han seguido otros asuntos de la misma índole en el mercado de las etapas avanzadas y han encontrado pruebas (poco concluyentes) de que así ha ocurrido.

## E CONCLUSIONES

La publicación del presente Informe coincide con una grave crisis económica mundial. El fuerte deterioro de la situación económica de muchos países del mundo provoca presiones proteccionistas.

En estas circunstancias, la transparencia y la supervisión efectiva del comercio y de las medidas relacionadas con éste contribuyen de manera decisiva a ayudar a los Miembros de la OMC a gestionar sus políticas comerciales. La libre circulación de la información sobre las políticas que afectan al comercio es esencial para la cooperación entre los países que tratan de hacer frente a la crisis.

Con este Informe se pretende contribuir a que se comprendan mejor las medidas comerciales de contingencia de la OMC, ayudando así a los Miembros a superar la crisis actual.

En el presente Informe se han planteado tres temas principales. En primer lugar, existe una relación de compensación para los Miembros de la OMC entre el deseo de flexibilidad en un acuerdo comercial y la formalización de compromisos vinculantes. En segundo lugar, las medidas comerciales de contingencia que los Miembros adoptan para responder a la intensificación de la competencia de las importaciones entrañan tanto costos como beneficios. En tercer lugar, las diferencias en el marco jurídico y algunos factores de economía política ayudan a explicar cómo eligen los gobiernos las medidas de contingencia que utilizarán.

Es importante distinguir entre los motivos por los que se establecen las flexibilidades en los acuerdos comerciales y los efectos de éstas. La flexibilidad permite a los gobiernos comprometerse a una mayor apertura en un acuerdo comercial reduciendo al mismo tiempo la oposición económica y política al acuerdo. No obstante, el hecho de que las medidas comerciales de contingencia sean necesarias para asegurar una mayor apertura del comercio no significa que no haya consecuencias negativas. En ausencia de fallas del mercado, las restricciones al comercio causarán pérdidas de bienestar económico.

Una de las principales cuestiones examinadas en el presente Informe es la de determinar si las disposiciones de la OMC aseguran un equilibrio entre ofrecer a los gobiernos la suficiente flexibilidad para hacer frente a dificultades económicas imprevistas

y limitar la utilización de esa flexibilidad con fines proteccionistas. La respuesta depende de la función que desempeñen los acuerdos comerciales.

Si su finalidad es que los interlocutores comerciales puedan eludir el “dilema del prisionero” -en que la falta de cooperación hace que la situación de ambas partes sea peor de lo que sería si hubiera cooperación-, la inclusión de cláusulas de escape no debería alterar el equilibrio de concesiones a que se comprometen las partes en el marco del acuerdo. Si los acuerdos comerciales se conciben como medio de que los gobiernos contraigan compromisos vinculantes con el sector privado, las cláusulas de escape no deberían comprometer este objetivo.

A este respecto, en el Informe se destacan las características de las medidas de contingencia que influyen en la manera en que se establece el equilibrio. Estas características son los criterios con respecto a la prueba de la existencia de daño y la relación de causalidad; si se exige compensación; y si la medida es temporal.

En el Informe se han analizado las normas multilaterales aplicables a las medidas comerciales de contingencia. A pesar de algunas diferencias, las disposiciones jurídicas sobre las salvaguardias, las medidas antidumping y los derechos compensatorios garantizan la posibilidad de recurrir a estas medidas cuando la rama de producción nacional sufre daño. No se toman en consideración sus efectos en el conjunto de la economía, y algunos consideran que esta característica constituye una falla del sistema.

Un segundo objetivo del Informe ha sido identificar los factores que explican por qué un gobierno opta por una medida de contingencia determinada. Hemos indicado que la decisión depende de la facilidad con que se puede recurrir a una medida, de la posibilidad de discriminar entre las fuentes de las importaciones, de la posibilidad de prorrogar el período de aplicabilidad de una medida, de los costos en términos de prestigio y de si el gobierno podría estar obligado a ofrecer compensación. Los acuerdos multilaterales han aumentado la uniformidad entre los países en lo que respecta a las prácticas comerciales correctivas, pero sigue habiendo diferencias importantes en cuestiones sustantivas y de procedimiento que influyen en la medida que se elige, en la probabilidad de que se

adopten realmente medidas y en la repercusión de la medida.

Los datos empíricos de que se dispone sobre las medidas de contingencia respaldan el argumento teórico según el cual en los acuerdos comerciales se necesitan flexibilidades para poder hacer frente en el futuro a dificultades que no cabía prever en el momento de la firma del acuerdo. La probabilidad de que se recurra a medidas de contingencia es mayor en circunstancias económicas difíciles, tanto si las medidas son aplicables a sectores específicos como si su ámbito de aplicación es más amplio. No obstante, en vista de los datos disponibles no se puede excluir la posibilidad de que estas medidas se utilicen como mecanismo proteccionista. Hay estudios monográficos que indican que las flexibilidades permiten a los países comprometerse a una mayor apertura de los mercados, pero los intentos recientes por demostrar esta tesis sobre la base del análisis econométrico dan resultados ambiguos.

En la sección empírica del Informe se demuestra que es preciso disponer de datos mejores sobre las medidas de contingencia y que los Miembros de la OMC las notifiquen más puntualmente. Además, se ha subrayado la necesidad de proseguir la investigación empírica sobre varias cuestiones, entre ellas la vinculación entre la flexibilidad y la profundidad de los compromisos en un acuerdo comercial, la función de las medidas de contingencia como elemento disuasorio, el costo de las medidas de contingencia y la elección entre las diferentes medidas de protección de contingencia.

La decisión de imponer medidas de contingencia corresponde a cada Miembro. Según datos de 2008, han aumentado las medidas correctivas comerciales sancionadas por la OMC. En particular, aumentó el número de medidas antidumping. Se introdujeron impuestos a la exportación en respuesta a la crisis alimentaria. En medio de una recesión mundial, el hecho de que las decisiones sobre las medidas de contingencia se adopten a nivel nacional puede llevar

simplemente a una mayor protección, sin obtener verdaderamente reparación significativa del daño.

La recesión mundial ha puesto de manifiesto lo que podría considerarse un problema de coordinación. Un país utiliza una medida de contingencia prevista en un acuerdo comercial frente a una situación imprevista de competencia de las importaciones o de deterioro de su rama de producción nacional, para dar a esa rama de producción la oportunidad y el tiempo de recuperarse. Sin embargo, este alivio temporal resultará difícil durante una recesión mundial, en especial cuando otros países imponen medidas comerciales de contingencia.

La Gran Depresión de los años treinta demostró que el proteccionismo frente a una crisis mundial puede agravar y alargar la crisis. Si bien los Miembros de la OMC tienen un derecho incontestado a utilizar medidas de contingencia que sean compatibles con las normas de la Organización, en momentos de crisis mundial la proliferación de estas medidas entre los interlocutores comerciales tendría consecuencias económicas desfavorables y pocos de los efectos compensatorios positivos que se invocan para justificarlas.

La moderación en el uso de medidas restrictivas contribuirá a una recuperación más rápida de la crisis actual. Los datos de que se dispone hasta la fecha sugieren un leve aumento del uso de medidas que restringen el comercio, si bien por ahora ha prevalecido la moderación. Aunque es relativamente fácil detectar el uso de medidas de contingencia del tipo de las que se analizan en el presente Informe, es más difícil identificar las medidas restrictivas del comercio y las subvenciones con efectos adversos para éste que están integradas en paquetes de rescate financiero e incentivo fiscal. En todos los casos, un mejor uso de los actuales mecanismos de la OMC relativos a la transparencia y al examen por homólogos puede ayudar considerablemente a los Miembros a prepararse mejor para salir de la crisis actual.

## BIBLIOGRAFÍA

- Achard, P., Rupp, J. y Jomini, P. (2008), 'The Cost of Water in Manufacturing Tariffs: a 30 Products, 33 Billion Dollars Cost Story', Groupe d'Economie Mondiale (GEM) Working Paper.
- Adlung, R. (2007), 'Negotiations on Safeguards and Subsidies in Services: a Never-ending Story?', *Journal of International Economic Law* 10(2): 235-265.
- Adlung, R y Molinuevo, M (2008), 'Bilateralism in Services Trade: Is There Fire Behind the (BIT) Smoke?', *Journal of International Economic Law* 11(2): 365-409.
- Adlung, R. y Roy, M. (2005), 'Turning Hills into Mountains? Current Commitments Under the General Agreement on Trade in Services and Prospects for Change', *Journal of World Trade* 39(6): 1161-1194.
- Aggarwal, A. (2004), 'Macro Economic Determinants of Antidumping: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries', *World Development* 32(6): 1043-1057.
- Amin, M. (2003) *Time Inconsistency of Trade Policy and Multilateralism*. Nueva York, Columbia University.
- Anderlini, L. y Felli, L. (1999), 'Incomplete Contracts and Complexity Costs', *Theory and Decision* 46(1): 23-50.
- (2000), 'Bounded Rationality and Incomplete Contracts', London School of Economics Discussion Paper N° TE/00/407.
- Anderlini, L., Felli, L. y Postlewaite, A. (2006), 'Courts of Law and Unforeseen Contingencies', *Journal of Law and Economics* 23(3): 662-684.
- Anderson, S.P., Schmitt, N. y Thisse, J.-F. (1995), 'Who Benefits From Antidumping Legislation', *Journal of International Economics* 38(3-4): 321-337.
- Ayres, I. y Gertner, R. (1989), 'Filling Gaps in Incomplete Contracts: An Economic Theory of Default Rules', *Yale Law Journal* 99(1): 87-130.
- Bacchetta, M. y Jansen, M. (2003), 'Adjusting to Trade Liberalization: The Role of Policy, Institutions and WTO Disciplines', Estudios especiales de la OMC, N° 7.
- Bagwell, K. y Staiger, R. (1990), 'A Theory of Managed Trade', *American Economic Review* 80(4): 779-795.
- (1999), 'An Economic Theory of GATT', *The American Economic Review* 89(1): 215-248.
- (2002), *The Economics of the World Trading System*, Cambridge, MA: MIT Press.
- (2003), 'Protection and the Business Cycle', *Advances in Economic Analysis and Policy* 3(1): 1-43.
- (2005), 'Enforcement, Private Political Pressure and the GATT/WTO Escape Clause', *Journal of Legal Studies* 34(2): 471-513.
- (2006), 'What Do Trade Negotiators Negotiate About? Empirical Evidence from the World Trade Organization', National Bureau of Economic Research Working Paper N° 12727.
- Baldwin, R. y Evenett, S. (2008), *What World Leaders Must Do to Halt the Spread of Protectionism*, Londres: VoxEU.org.
- Baldwin, R.E. (1969), 'The Case Against Infant-Industry Protection', *Journal of Political Economy* 77(3): 295-305.
- (1985), *The Political Economy of US Import Policy*, Cambridge, MA: MIT Press.
- (1989), 'The Political Economy of Trade Policy', *Journal of Economic Perspectives* 3(4): 119-135.
- Baldwin, R.E. y Steagall, J.W. (1994), 'An Analysis of ITC Decisions in Antidumping, Countervailing Duty and Safeguard Cases', *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv* 130(2): 290-308.
- Banco Mundial (2008a), 'Double Jeopardy: Responding to High Food and Fuel Prices', Working Paper N° 44951.
- (2008b) *Rising Food and Fuel Prices: Addressing the Risks to Future Generations*, Washington, DC: Banco Mundial.
- (2009) *Global Economic Prospects 2009*, Washington DC: Banco Mundial.
- Barrell, R. y Pain, N. (1999), 'Trade Restraints and Japanese Direct Investment Flows', *European Economic Review* 43(1): 29-45.
- Barro, R. y Gordon, D. (1983a), 'A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model', *Journal of Political Economy* 91(4): 589-610.
- (1983b), 'Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy', National Bureau of Economic Research Working Paper N° 1079.
- Barth, J.R., Caprio, G. y Levine, R. (2006), *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*, Nueva-York: Cambridge University Press.
- Barth, J.R., Nolle, D.E. y Marchetti, J.A. (2008), 'WTO Commitments versus Reported Practices on Foreign Bank Entry and Regulation: A cross-country analysis', en Berger, A., Molyneux, P., y Wilson, J.O.S. (comp.), *Oxford Handbook of Banking*, Oxford: Oxford University Press.
- Battigalli, P. y Maggi, G. (2001), 'Imperfect Contracting', Princeton University, Department of Economics, Economic Theory Paper N° 00s11.
- (2003), 'International Agreements on Product Standards: An Incomplete-Contracting Theory', Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research Working paper N° 229.
- Baylis, K. (2007), 'Unfair Subsidies and Countervailing Duties', en Kerr, W.A. y Gaisford, J.D. (comp.), *Handbook on International Trade Policy*, Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar: 347-360.
- Belderbos, R.A. (1997), 'Antidumping and Tariff Jumping: Japanese Firms' FDI in the European Union and the United States', *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv* 133(3): 419-457.
- Belderbos, R.A. y Sleuwaegen, L. (1998), 'Tariff Jumping DFI and Export Substitution: Japanese Electronics Firms in Europe', *International Journal of Industrial Organization* 16(5): 601-638.
- Benitah, M. (1999), 'From Economic Complexity to Legal Indeterminacy: Causality Between Subsidy and Injury', *Journal of World Trade* 33(1): 87-106.
- Bernheim, D. y Whinston, M. (1998), 'Incomplete Contracts and Strategic Ambiguity', *American Economic Review* 88(4): 902-932.
- Bertrand, J. (1883), 'Théorie mathématique de la richesse sociale', *Journal des Savants*: 499-508.
- Bhagwati, J.N. (1988), *Protectionism*, Cambridge MA: MIT Press.

- Blonigen, B.A. (2000), 'US Antidumping Filings and the Threat of Retaliation'. University of Oregon.
- (2002), 'Tariff-Jumping Antidumping Duties', *Journal of International Economics* 57(1): 31-49.
- (2006), 'Evolving Discretionary Practices of US Antidumping Activity', *Canadian Journal of Economics* 39(3): 874-900.
- (2008), *U.S. Antidumping and Countervailing Duty Database and Documentation*. <http://darkwing.uoregon.edu/~bruceb/adpage.html#data>. University of Oregon.
- Blonigen, B.A. y Bown, C.P. (2003), 'Antidumping and Retaliation Threats', *Journal of International Economics* 60(2): 249-273.
- Blonigen, B.A. y Feenstra, R.C. (1997), 'Protectionist Threats and Foreign Direct Investment', en Feenstra, R.C. (comp.), *The Effects of US Trade Protection and Promotion Policies*, [3] Chicago: University of Chicago Press: 55-80.
- Blonigen, B.A., Liebman, B.H. y Wilson, W.W. (2007), 'Trade Policy and Market Power: The Case of the US Steel Industry', National Bureau of Economic Research Working Paper N° 13671.
- Blonigen, B.A. y Prusa, T. (2003), 'Antidumping', en Choi, E.K. y Harrigan, J. (comp.), *Handbook of International Trade*, [9] Oxford, Reino Unido: Blackwell Publishing: 251-284.
- Bolton, P. y Faure-Grimaud, A. (2009), 'Satisficing Contracts', National Bureau of Economic Research Working Paper N° 14654.
- Boltuck, R.D. y Kaplan, S.T. (1998), 'An Economic Approach to ITC Sunset Reviews', en Lawrence, R.Z. (comp.), *Brookings Trade Forum: 1998*, Washington DC: Brookings Press: 219-240.
- Bouët, A. y Laborde, D. (2008), 'The cost of a non-Doha'. IFPRI Briefing Note, noviembre de 2008. <http://www.ifpri.org/>
- Bown, C.P. (2002a), 'The Economics of Trade Disputes, the GATT's Article XXIII, and the WTO's Dispute Settlement Understanding', *Economics and Politics* 14(3): 283-323.
- (2002b), 'Why Are Safeguards Under the WTO So Unpopular?', *World Trade Review* 1(1): 47-62.
- (2004a), 'How Different are Safeguards from Antidumping? Evidence from US Trade Policies Toward Steel', Econometric Society Working Paper North American Summer Meetings N° 434.
- (2004b), 'Trade Disputes and the Implementation of Protection Under the GATT: an Empirical Assessment', *Journal of International Economics* 62(2): 263-294.
- (2006), *The WTO, Safeguards, and Temporary Protection from Imports*, Cheltenham: Edward Elgar.
- (2007), 'Global Antidumping Database: Version 3.0'. Brandeis University Working Paper.
- (2009), 'China's WTO Entry: Antidumping, Safeguards, and Dispute Settlement', en Feenstra, R.C. y Wei, S.-J. (comp.), *China's Growing Role in World Trade*, Chicago, IL: University of Chicago Press. Próxima publicación.
- Bown, C.P. y Crowley, M.A. (2005), 'Safeguards', en Macrory, P.F.J., Appleton, A.A., y Plummer, M.G. (comp.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis (Volume II)*, [39] Nueva York: Springer: 43-66.
- (2007a), 'China's Export Growth and the China Safeguard: Threats to the World Trading System?'. Mimeo.
- (2007b), 'Trade Deflection and Trade Depression', *Journal of International Economics* 72(1): 176-201.
- Bown, C.P. y McCulloch, R. (2003), 'Nondiscrimination and the WTO Agreement on Safeguards', *World Trade Review* 2(3): 327-348.
- Bown, C.P. y Tovar, P. (2008), 'Trade Liberalization, Antidumping, and Safeguards: Evidence from India's Tariff Reform'. Department of Economics, University of Brandeis.
- Bown, C.P. y Wauters, J.M. (2008), 'United States - Antidumping Measures on Oil Country Tubular Goods (OCTG) from Mexico: A Legal-Economic Assessment of Sunset Reviews', *World Trade Review* 7(1): 269-298.
- Brainard, L.S. y Verdier, T. (1997), 'The Political Economy of Declining Industries: Senescent Industry Collapse Revisited', *Journal of International Economics* 42(1-2): 221-237.
- Brander, J.A. (1995), 'Strategic Trade Policy', en Grossman, G.M. y Rogoff, K. (comp.), *Handbook of International Economics*, Amsterdam: North-Holland: 1395-1455.
- Brander, J.A. y Krugman, P. (1983), 'A 'Reciprocal Dumping' Model of International Trade', *Journal of International Economics* 15(3-4): 313-321.
- Brander, J.A. y Spencer, B.J. (1984), 'Tariff Protection and Imperfect Competition', en Kierzkowski, H. (comp.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford: Clarendon Press: 194-206.
- (1985), 'Export Subsidies and International Market Share Rivalry', *Journal of International Economics* 18(1-2): 83-100.
- Broda, C., Limao, N. y Weinstein, D. (2008), 'Optimal Tariffs and Market Power: the Evidence', *American Economic Review* 98(5): 2032-2065.
- Brown, W.B. y Hogendorn, J.S. (2000), *International Economics in the Age of Globalization*, Broadview Press.
- Busch, L.-A. y Hortsman, I. (1999), 'Endogenous Incomplete Contracts: A Bargaining Approach', *Canadian Journal of Economics* 32(4): 956-975.
- Cadot, O., Melo, Jde y Tumurchudur, B. (2007), 'Anti-Dumping Sunset Reviews: The Uneven Reach of WTO Disciplines', Centre for Economic Policy Research Discussion Paper N° DP6502.
- Carter, C. y Gunning-Trant, C. (2007) *U.S. Trade Remedy Law and Agriculture: Trade Diversion and Investigation Effects*. mimeo, University of California Davis.
- Cassing, J.H. y Hillman, A.L. (1985), 'Political Influence Motives and the Choice Between Tariffs and Quotas', *Journal of International Economics* 19(3-4): 279-290.
- Choi, J.P. (1995), 'Optimal Tariffs and the Choice of Technology: Discriminatory Tariffs vs. the "Most Favored Nation" Clause', *Journal of International Economics* 38(1-2): 143-160.
- (1996), 'A Rationale for Quota Protection: A Political Economy Approach', *Eastern Economic Journal* 22(4): 421-423.
- Chung, T.-Y. (1991), 'Incomplete Contracts, Specific Investment, and Risk Sharing', *Review of Economic Studies* 58(5): 1031-1042.
- Clarida, R.H. (1993), 'Entry, Dumping and Shakeout', *American Economic Review* 83(1): 180-203.
- Coase, R. (1937), 'The Nature of the Firm', *Economica* 16(4): 386-405.
- Collie, D.R. (1991), 'Export Subsidies and Countervailing Tariffs', *Journal of International Economics* 31(3-4): 309-324.
- (1994), 'Endogenous Timing in Trade Policy Games: Should Governments Use Countervailing Duties?', *Review of World Economics* 130(1): 191-209.

- Congressional Budget Office. (1994), *How the GATT Affects U.S. Antidumping and Countervailing Duty Policy*, Washington DC: Congress of the United States.
- Copeland, B. (1990), 'Strategic Interaction Among Nations: Negotiable and Non-Negotiable Trade Barriers', *Canadian Journal of Economics* 23(1): 84-108.
- Corden, W.M. (1971), *Inflation, Exchange Rates, and the World Economy: Lectures on International Monetary Economics*, Chicago: The University of Chicago Press.
- (1974), *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford: Clarendon Press.
- (1994), *Economic Policy, Exchange Rates, and the International System*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Cournot, A. (1838), *Researches Into the Mathematical Principles of the Theory of Wealth*, Bacon, N., edición en inglés. Nueva York: Macmillan.
- Covelli, N. (2005), 'Cumulation in Sunset Reviews: Lessons From Two WTO Cases', *International Trade Law and Regulation* 11(5): 147-155.
- Crocker, K. y Reynolds, K. (1993), 'The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement', *RAND Journal of Economics* 24(1): 126-146.
- Crosby, D. (2008), 'WTO Legal Status and Evolving Practice of Export Taxes', *Bridges* 12(5): 4-5.
- Crowley, M.A. (2006), 'Do Safeguard Tariffs and Antidumping Duties Open or Close Technology Gaps?', *Journal of International Economics* 68(2): 469-484.
- (2007), 'Why are Safeguards Needed in a Trade Agreement?', Federal Reserve Bank of Chicago Working Paper N° 2006-06.
- Czako, J., Human, J. y Miranda, J. (2003), *A Handbook of Anti-Dumping Investigations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dam, K. (1970), *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago, IL: Univeristy of Chicago Press.
- Davidson, C. y Matusz, S. (2004), 'An Overlapping-generations Model of Escape Clause Protection', *Review of International Economics* 12(5): 749-768.
- De Araujo, J.T., Macario, C. y Steinfatt, K. (2001), 'Anti-Dumping in the Americas', *Journal of World Trade* 35(4): 555-574.
- Deardoff, A. y Stern, R.M. (1987), 'Current Issues in Trade Policy: An Overview', en Stern, R.M. (comp.), *US Trade Policies in a Changing World Economy*, Cambridge: MIT Press: 15-76.
- Deese, W. y Reeder, J. (2007), 'Export Taxes on Agricultural Products: Recent History and Economic Modeling of Soybean Export Taxes in Argentina', *Journal of International Commerce and Economics*: 1-28.
- Diamond, R. (1989), 'Economic Foundations of Countervailing Duty Law', *Virginia Journal of International Law* 29: 784-785.
- Dixit, A. (1984), 'International Trade Policy for Oligopolistic Industries', *The Economic Journal* 94: 1-16.
- (1988), 'Anti-Dumping and Countervailing Duties under Oligopoly', *European Economic Review* 32(1): 55-68.
- Djankov, S., Freund, C. y Pham, C.S. (2006), 'Trading on Time', World Bank Policy Research Working Paper N° 3909.
- Dollive, K. (2008), 'The Impact of Export Restraints on Rising Grain Prices'. Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, Washington, DC.
- Durling, J.P. y Prusa, T.J. (2003), 'Using Safeguard Protection to Raise Domestic Rivals' Costs', *Japan and the World Economy* 15(1): 47-68.
- Dye, R. (1985), 'Costly Contract Contingencies', *International Economic Review* 26(1): 233-250.
- Eaton, J. y Grossman, G.M. (1986), 'Optimal Trade and Industrial Policy Under Oligopoly', *The Quarterly Journal of Economics* 101(2): 383-406.
- Eaton, J. y Grossman, S. (1985), 'Tariffs As Insurance: Optimal Commercial Policy When Domestic Markets Are Incomplete', *Canadian Journal of Economics* 18(2): 258-272.
- Ellingsen, T. y Warneryd, K. (1999), 'Foreign Direct Investment and the Political Economy of Protection', *International Economic Review* 40(2): 357-379.
- Estevadeordal, A., Shearer, M. y Suominen, K. (2009), 'Market Access Provisions in Regional Trade Agreements', en Estevadeordal, A., Suominen, K., y Teh, R. (comp.), *Regional Rules in the Global Trading System*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ethier, W.J. (1982), 'Dumping', *Journal of Political Economy* 90(3): 487-506.
- (2000), 'Punishments and Dispute Settlement in Trade Agreements', Penn Institute for Economic Research Working Paper N° 01-021.
- (2002), 'Unilateralism in a Multilateral World', *Economic Journal* 112(479): 266-292.
- Falvey, R.E. y Lloyd, P.J. (1991), 'Uncertainty and the Choice of Protective Instrument', *Oxford Economic Papers* 43(3): 463-478.
- Feinberg, R.M. (1989), 'Exchange Rates y Unfair Trade', *Review of Economics and Statistics* 71(4): 704-707.
- Feinberg, R.M. y Reynolds, K.M. (2006), 'The Spread of Antidumping Regimes and the Role of Retaliation in Filings', *Southern Economic Journal* 72(4): 877-890.
- (2007), 'Tariff Liberalisation and Increased Administrative Protection: Is There a *Quid Pro Quo*?', *World Economy* 30(6): 948-961.
- Feinberg, R.M. y Kaplan, S. (1993), 'Fishing Downstream: the Political Economy of Effective Administrated Protection', *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'Economie* 26(1): 150-158.
- Findlay, R. y Wellisz, S. (1986), 'Tariffs, Quotas and Domestic-Content Protection: Some Political Economy Considerations', *Public Choice* 50: 221-242.
- Finger, J.M. (1993), *Antidumping*, Finger, J.M. Ann Arbor, MI: University of Michigan.
- (1998), 'GATT Experience with Safeguards', World Bank Policy Research Working Paper N° 2000.
- Finger, J.M., Hall, H.K. y Nelson, D.R. (1982), 'The Political Economy of Administered Protection', *American Economic Review* 72(3): 452-466.
- Finger, J.M. y Nogués, J.J. (2006), *Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization. Fighting Fire with Fire.*, Nueva York: Banco Mundial y Palgrave Macmillan.
- Fink, C. y Jansen, M. (2009), 'Services Provisions in Regional Trade Agreements: Stumbling or Building Blocks for Multilateral Liberalisation?', en Baldwin, R. y Low, P. (comp.), *Multilateralizing Regionalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fischer, R. y Prusa, T. (2003), 'WTO Exceptions As Insurance', *Review of International Economics* 11(5): 745-757.

- Fischer, R.D. (1992), 'Endogenous Probability of Protection and Firm Behavior', *Journal of International Economics* 32(1): 149-163.
- Flood, R. y Isard, P. (1988), 'Monetary Policy Strategies', National Bureau of Economic Research Working Paper N° 2770.
- Foss, N. (2001), 'Bounded Rationality and the Economics of Organization: Present Use and (Some) Future Possibilities', *Journal of Management and Governance* 5: 401-425.
- Francois, J.F. y Hall, H.K. (1993), 'COMPAS - Commercial Policy Analysis System'. Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos.
- Francois, J.F. y Martin, W. (2004), 'Commercial Policy Variability, Bindings, and Market Access', *European Economic Review* 48(3): 665-679.
- Freund, C. y Özden, Ç. (2008), 'Trade Policy and Loss Aversion', *American Economic Review* 98(4): 1675-1691.
- Furusawa, T. y Prusa, T. (1996), 'Antidumping Enforcement in a Reciprocal Model of Dumping: Theory and Evidence'. Mimeo.
- Galloway, M.P., Blonigen, B.A. y Flynn, J.E. (1999), 'Welfare Costs of the U.S. Antidumping and Countervailing Duty Laws', *Journal of International Economics* 49(2): 211-244.
- Ganguli, B. (2008), 'The Trade Effects of Indian Anti-Dumping Actions', *Review of International Economics* 16(5): 930-941.
- Godek, P.E. (1991), 'Foreign Profits and the Political Economy of Quotas', *Cato Journal* 11(1): 123-134.
- Grossman, G.M. (1986a), 'Imports As a Cause of Injury: The Case of the U.S. Steel Industry', *Journal of International Economics* 20(3-4): 201-223.
- (1986b), 'Strategic export promotion: a critique', en Krugman, P. (comp.), *Strategic trade policy and the new international economics*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Grossman, G.M. y Helpman, E. (1994), 'Protection for Sale', *The American Economic Review* 84(4): 833-850.
- Grossman, G.M. y Mavroidis, P. (2003a), 'US - Lead and Bismuth II United States - Imposition of Countervailing Duties on Certain Hot - Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom: Here Today, Gone Tomorrow? Privatization and the Injury Caused by Non - Recurring Subsidies (WT/DS138; DSR 2000:V, 2595; DSR 2000:vi, 2623)', en Horn, H. y Mavroidis, P. (comp.), *The American Law Institute Reporters' Studies on WTO Case Law - Legal and Economic Analysis*, [8]: Cambridge University Press: 183-213.
- (2003b), 'US - Steel Safeguards', en Horn, H. y Mavroidis, P. (comp.), *WTO Case Law - Legal and Economic Analysis*, Cambridge University Press: 745-746.
- (2007a), 'United States - Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany (WTO Doc. WT/DS213/AB/R; DSR 2002:IX, 3781; DSR 2002:IX, 3835) The Sounds of Silence', en Horn, H. y Mavroidis, P. (comp.), *The American Law Institute Reporters' Studies of WTO Case Law - Legal and Economic Analysis*, [14]: Cambridge University Press: 367-381.
- (2007b), 'United States - Countervailing Measures Concerning Certain Products from the European Communities (WTO Doc. WT/DS212/AB/R; DSR 2003:I, 5; DSR 2003:I, 73): Recurring Misunderstanding of Non-Recurring Subsidies', en Horn, H. y Mavroidis, P. (comp.), *The American Law Institute Reporters' Studies on WTO Case Law - Legal and Economic Analysis*, [15]: Cambridge University Press: 381-390.
- (2007c), 'United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea: Note for Attribution', en Horn, H. y Mavroidis, P. (comp.), *The American Law Institute Reporters' Studies on WTO Case Law - Legal and Economic Analysis*, [17]: Cambridge University Press: 402-435.
- Grossman, G.M. y Sykes, A.O. (2007), 'United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products', en Horn, H. y Mavroidis, P. (comp.), *The American Law Institute Reporters' Studies on WTO Case Law - Legal and Economic Analysis*, [28]: Cambridge University Press: 716-757.
- Grossman, S. y Hart, O. (1986), 'The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration', *Journal of Political Economy* 94(4): 691-719.
- Gruenspecht, H.K. (1988), 'Dumping and Dynamic Competition', *Journal of International Economics* 25(3-4): 225-248.
- Gupta, P. y Panagariya, A. (2006), 'Injury Investigations in Antidumping and the Super-Additivity Effect: A Theoretical Explanation', *Review of World Economics* 142(1): 151-164.
- Haberler, G. (1937), *The Theory of International Trade with Its Applications to Commercial Policy*, Nueva York: Macmillan.
- Hackett, S. (1993), 'Incomplete Contracting: A Laboratory Experimental Analysis', *Economic Inquiry* 31(2): 274-297.
- Hansen, W.L. (1990), 'The International Trade Commission and the Politics of Protectionism', *American Political Science Review* 84(1): 21-46.
- Hansen, W.L. y Prusa, T.J. (1995), 'The Road Most Taken: The Rise of Title VII Protection', *World Economy* 18(2): 295-313.
- (1996), 'Cumulation and ITC Decision-Making: The Sum of the Parts Is Greater Than the Whole', *Economic Inquiry* 34: 746-769.
- Hart, O. y Moore, J. (1988), 'Incomplete Contracts and Renegotiation', *Econometrica* 56(4): 755-785.
- (1990), 'Property Rights and the Nature of the Firm', *Journal of Political Economy* 98(6): 1119-1158.
- (1999), 'Foundations of Incomplete Contracts', *Review of Economic Studies* 66(1): 115-138.
- Hartigan, J.C. (1994), 'Dumping and Signaling', *Journal of Economic Behavior and Organization* 23: 69-81.
- Hartigan, J.C. (1996a), 'Perverse Consequences of the GATT: Export Subsidies and Switching Costs', *Economica* 63(249): 153-161.
- (1996b), 'Predatory Dumping', *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'Economie* 29(1): 228-239.
- Hauser, H. y Roitinger, A. (2002), 'A Renegotiation Perspective on Transatlantic Trade Disputes', Department of Economics, University of St Gallen Discussion Paper N° 2002-09.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. (2003), 'Economic Development As Self-Discovery', *Journal of Development Economics* 72(2): 603-633.
- Hausmann, W.H., Lee, H.L. y Subramanian, U. (2005), 'Global Logistics Indicators, Supply Chain Metrics and Bilateral Trade Patterns', World Bank Policy Research Working Paper N° 3773.
- Herander, M.G. y Schwartz, J.B. (1984), 'An Empirical Test of the Impact of the Threat of U.S. Trade Policy: The Case of Antidumping Duties', *Southern Economic Journal* 51(1): 59-79.
- Hermalin, B. y Katz, M. (1991), 'Contracting Between Sophisticated Parties: A More Complete View of Incomplete



- Contracts and Thier Breach', University of California at Berkeley Economics Working Papers N° 91-165.
- Hillman, A.L. (1982), 'Declining Industries and Political-Support Protectionist Motives', *American Economic Review* 72(5): 1180-1187.
- Hoda, A. (2001), *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO: Procedures and Practices*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoekman, B. (1998), 'Free Trade and Deep Integration: Anti-dumping and Antitrust in RTAs', World Bank Policy Research Working Paper N° 1950.
- Hoekman, B. y Kostecki, M. (2001), *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, segunda edición, Oxford: Oxford University Press.
- Hoekman, B. y Leidy, M.P. (1992), 'Cascading Contingent Protection', *European Economic Review* 36(4): 883-892.
- Horlick, G. y Vermulst, E. (2005), 'The 10 Major Problems With the Anti-Dumping Instrument: An Attempt at Synthesis', *Journal of World Trade* 39(1): 67-73.
- Horn, H., Maggi, G. y Staiger, R. (2005), 'The GATT/WTO as an Incomplete Contract and the Role of Dispute Settlement Procedures'. Mimeo.
- (2008), 'Trade Agreements as Endogenously Incomplete Contracts', Centre for Economic Policy Research Discussion Paper N° 6037.
- Horn, H. y Mavroidis, P. (2001), 'Economic and Legal Aspects of the Most-Favoured Nation Clause', *European Journal of Political Economy* 17(2): 233-279.
- (2003), 'United States-Safeguards on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat From New Zealand and Australia: What Should Be Required of a Safeguard Investigation?', *World Trade Review* 2(3): 395-430.
- (2005), 'United States - Preliminary Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada (WT/DS236; DSR 2002:IX, 3597): What is a Subsidy?', en Horn, H. y Mavroidis, P. (comp.), *The American Law Institute Reporters' Studies on WTO Case Law - Legal and Economic Analysis*, [21]: Cambridge University Press: 523-550.
- (2007a), 'European Community - Anti-Dumping Duties on Malleable Cast Iron Tube or Pipe Fittings from Brazil (WT/DS219/AB/R: DSR 2003:VI, 2613; DSR 2003:VII, 2701)', en Horn, H. y Mavroidis, P. (comp.), *The American Law Institute Reporters' Studies on WTO Case Law - Legal and Economic Analysis*, [26]: Cambridge University Press: 657-699.
- (2007b), 'United States - Final Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada (WT/DS257/AB/R: DSR 2004:II, 571; DSR 2001:II, 641)', en Horn, H. y Mavroidis, P. (comp.), *The American Law Institute Reporters' Studies on WTO Case Law - Legal and Economic Analysis*, [27]: Cambridge University Press: 700-715.
- Howse, R. y Staiger, R.W. (2006), 'United States-Sunset Review of Anti-Dumping Duties on Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products From Japan, AB-2003-5, WT/DS244/AB/R.', *World Trade Review* 5(3): 471-487.
- Hughes, J.S., Lenway, S. y Rayburn, J. (1997), 'Stock Price Effects of U.S. Trade Policy Responses to Japanese Trading Practices in Semi-Conductors', *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique* 30(4a): 922-942.
- Irwin, D.A. (2003), 'Causing Problems? The WTO Review of Causation and Injury Attribution in US Section 201 Cases', *World Trade Review* 2(3): 297-325.
- (2005), 'The Rise of US Antidumping Activity in Historical Perspective', *World Economy* 28(5): 651-668.
- (2009), *The Battle over Protection: A History of US Trade Policy*, de próxima publicación.
- Irwin, D.A., Mavroidis, P. y Sykes, A. (2008), *The Genesis of the GATT*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Jackson, J. (1997), *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, MA: The MIT Press. Segunda edición.
- Johnson, H. (1954), 'Optimum Tariffs and Retaliation', *Review of Economic Studies* 21(2): 142-153.
- Kazeki, J. (2005), 'Export Duties', en OCDE (comp.), *Looking Beyond Tariff: the Role of Non-Tariff Barriers in the World Trade*, París: OCDE: 177-199.
- Keck, A., Malashevich, B. y Gray, I. (2007), 'A 'Probabilistic' Approach to the Use of Econometric Models in Sunset Reviews', *World Trade Review* 6(03): 371-396.
- Kelly, K.H. (1988), 'The Analysis of Causality in Escape Clause Cases', *Journal of Industrial Economics* 37(2): 187-207.
- Knetter, M.M. y Prusa, T.J. (2003), 'Macroeconomic Factors and Antidumping Filings: Evidence From Four Countries', *Journal of International Economics* 61(1): 1-17.
- Knoll, M.S. (1989), 'An Economic Approach to the Determination of Injury Under United States Antidumping and Countervailing Duty Law', *International Law and Politics* 22: 87.
- Konings, J. y Vandenbussche, H. (2005), 'Antidumping Protection and Markups of Domestic Firms', *Journal of International Economics* 65(1): 151-165.
- (2008), 'Heterogeneous Responses of Firms to Trade Protection', Centre for Economic Policy Research Discussion Paper N° DP6724.
- Konings, J., Vandenbussche, H. y Springael, L. (2001), 'Import Diversion Under European Antidumping Policy', *Journal of Industry, Competition and Trade* 1(3): 283-299.
- Krugman, P.R. y Obstfeld, M. (2006), *International Economics: Theory and Policy*, Boston, San Francisco: Addison Wesley.
- Krupp, C. y Pollard, P.S. (1996), 'Market Responses to Antidumping Laws: Some Evidence From the US Chemical Industry', *Canadian Journal of Economics* 29(1): 199-227.
- Kucik, J. y Reinhardt, E. (2008), 'Does Flexibility Promote Cooperation? An Application to the Global Trade Regime', *International Organization* 62(3): 477-505.
- Kydland, F. y Prescott, E. (1977), 'Rules Rather Than Discretion: The Time Inconsistency of Optimal Plans', *Journal of Political Economy* 85(3): 473-492.
- Larson, D.F. (1996), 'Indonesia Palm Oil Subsector', World Bank Policy Research Working Paper N° 1654.
- Lawrence, R.Z. (1996), *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Ledet, C. (2003), 'Causation of Injury in Safeguards Cases: Why the U.S. Can't Win', *Law and Policy in International Business* 34(3): 713-746.
- Lee, Y.-S. (2005), *Safeguard Measures in World Trade: The Legal Analysis*, La Haya: Kluwer Law International. Segunda edición.
- (2006a), 'Comments on the Recent Debate on Safeguards - Difference in Perspectives, Not a Failure of Appreciation', *Journal of World Trade* 40(6): 1145-1147.

- (2006b), 'Not Without a Clue: Commentary on "the Persistent Puzzles of Safeguards"', *Journal of World Trade* 40(2): 385-404.
- Leidy, M.P. (1997), 'Macroeconomic Conditions and Pressures for Protection Under Antidumping and Countervailing Duty Laws: Empirical Evidence From the United States', *International Monetary Fund Staff Papers* 44: 132-144.
- Liebman, B.H. (2004), 'ITC Voting Behavior on Sunset Reviews', *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv* 140(3): 446-475.
- (2006), 'Safeguards, China and the Price of Steel', *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv* 142(2): 354-373.
- Low, P. (1993), *Trading Free: The GATT and US Trade Policy*, Nueva York: The Twentieth Century Fund Press.
- Magee, C. (2002), 'Declining Industries and Persistent Tariff', *Review of International Economics* 10(4): 749-762.
- Magee, S.P. (1989), 'Optimal Obfuscation and the Theory of The Second Worst: The Politically Efficient Policy', en Magee, S.P., Brock, W.A., y Young, L. (comp.), *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory*, [18] Cambridge: Cambridge University Press: 257-264.
- Maggi, G. y Rodriguez-Clare, A. (1998), 'The Value of Trade Agreements in the Presence of Political Pressures', *Journal of Political Economy* 106(3): 574-601.
- (2007), 'A Political Economy Theory of Trade Agreements', *American Economic Review* 97(4): 1374-1406.
- Maggi, G. y Staiger, R. (2008), 'On the Role and Design of Dispute Settlement Procedures in International Trade Agreements', National Bureau of Economic Research Working Paper N° 14067.
- Malcomson, J. (1985), 'Incomplete Contracts and Involuntary Unemployment', *Oxford Economic Papers* 37(2): 196-209.
- Mansfield, E. y Reihardt, E. (2008), 'International Institutions and Terms of Trade Volatility'. Mimeo.
- Marks S., Larson, D.F. y Pomeroy, J. (1998), 'Economic Effects of Taxes on Exports of Palm Oil Products', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 34(3): 37-58.
- Markusen, J.R., Melvin, J.R., Kaempfer, W.H. y Maskus, K.E. (1995), *International Trade, Theory and Evidence*, Nueva York: McGraw-Hill.
- Martin, A. y Vergote, W. (2008), 'On the Role of Retaliation in Trade Agreements', *Journal of International Economics* 76: 61-77.
- Maskin, E. y Tirole, J. (1999), 'Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts', *The Review of Economic Studies* 66(226): 83-114.
- Matsuyama, K. (1990), 'Perfect Equilibria in a Trade Liberalization Game', *American Economic Review* 80(3): 480-492.
- Mavroidis, P., Messerlin, P.A. y Wauters, J.M. (2008), *The Law and Economics of Contingent Protection in the WTO*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Inc.
- Mayer, W. (1981), 'Theoretical Considerations on Negotiated Tariff Adjustments', *Oxford Economic Papers* 33(1): 135-153.
- Meagher, N.P. (2003), 'The Sound of Silence: Giving Meaning to Omission in Provisions of World Trade Organization Agreements - A Note on the World Trade Organization Appellate Body Decision in United State - Duties on Certain Corrosion - Resistant Carbon Steel Flat Products From Germany', *Journal of World Trade* 37(2): 411-427.
- Melitz, M.J. (2005), 'When and How Should Infant Industries Be Protected?', *Journal of International Economics* 66(1): 177-196.
- Messerlin, P.A. (2000), 'Antidumping and Safeguards', en Schott, J.J. (comp.), *The WTO After Seattle*, [11] Washington, DC: Instituto de Economía Internacional: 159-183.
- Messerlin, P.A. y Fridh, H. (2006), 'The Agreement on Safeguards: Proposals for Change in the Light of the EC Steel Safeguards', *Journal of World Trade* 40(4): 713-751.
- Minford, P. y Peel, D. (2002), *Advanced Macroeconomics: A Primer*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Miranda, J. (2007), 'Fighting Fire With Fire and Getting Burnt: A Review of Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization', *World Trade Review* 6(02): 311-328.
- Miranda, J. (2009), 'Causal Link and Non-Attribution As Interpreted in WTO Trade Remedy Disputes', *Journal of World Trade* (de próxima publicación).
- Miranda, J., Torres, R.A. y Ruiz, M. (1998), 'The International Use of Antidumping: 1987-1997', *Journal of World Trade* 32(5): 5-71.
- Miyagiwa, K. y Ohno, Y. (1995), 'Closing the Technology Gap Under Protection', *American Economic Review* 85(4): 755-770.
- (1999), 'Credibility of Protection and Incentives to Innovate', *International Economic Review* 40(1): 143-163.
- Moore, M. y Zanardi, M. (2008), 'Trade Liberalization and Antidumping: Is There a Substitution Effect?', European Center for Advanced Research in Economics and Statistics Working Papers N° 2008-024.
- (2009), 'Does Antidumping Use Contribute to Trade Liberalization in Developing Countries?', *Canadian Journal of Economics* 42(2).
- Moore, M.O. (1992), 'Rules or Politics? An Empirical Analysis of ITC Antidumping Decisions', *Economic Inquiry* 30(3): 449-466.
- (2002), 'Department of Commerce Administration of Antidumping Sunset Reviews: A First Assessment', *Journal of World Trade* 36(4): 675-698.
- (2005), 'VERs Vs Price Undertakings Under the WTO', *Review of International Economics* 13(2): 298-310.
- (2006), 'An Econometric Analysis of U.S. Antidumping Sunset Review Decisions', *Review of World Economics* 1(122): 122-150.
- Moore, M.O. y Suranovic, S.M. (1992), 'Lobbying Vs. Administered Protection : Endogenous Industry Choice and National Welfare', *Journal of International Economics* 32(3-4): 289-303.
- Mukerji, S. (1998), 'Ambiguity Aversion and Incompleteness of Contractual Form', *American Economic Review* 88(5): 1207-1231.
- Niels, G. y Francois, J.F. (2006), 'Business Cycles, the Exchange Rate, and Demand for Antidumping Protection in Mexico', *Review of Development Economics* 10(3): 388-399.
- Nogués, J.J. (2008), 'The Domestic Impact of Export Restrictions: the Case of Argentina'. IPC Position Paper, International Food and Agricultural Trade Policy Council, Washington, D.C., julio de 2008.
- Nördas, H.K., Pinali, E. y Geloso Gross, M. (2006), 'Logistics and Time as Trade Barrier', OECD Trade and Policy Working Paper N° 35.
- Nordstrom, H. y Vaughan, S. (1999), 'Trade and Environment', Estudios especiales de la OMC, N° 4.
- Nosal, E. (1992), 'Renegotiating Incomplete Contracts', *RAND Journal of Economics* 23(1): 20-28.

- OMC, CCI y UNCTAD (2008) *Perfiles arancelarios en el mundo 2008*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005), 'La economía cuantitativa en el sistema de solución de diferencias de la OMC', en OMC (comp.), *Informe sobre el Comercio Mundial 2005*, Ginebra: OMC: 189-236.
- (2006) *Informe sobre el Comercio Mundial 2006: Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- (2007) *Informe sobre el Comercio Mundial 2007: Seis decenios de cooperación comercial multilateral: ¿Qué hemos aprendido?*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- (2008) *Informe sobre el Comercio Mundial 2008: El comercio en un mundo en proceso de globalización*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- Pauwelyn, J. (2004), 'The Puzzle of WTO Safeguards and Regional Trade Agreements', *Journal of International Economic Law* 7(1): 109-142.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1997), 'Political Economics and Macroeconomic Policy', National Bureau of Economic Research Working Paper N° 6329.
- Piermartini, R. (2004), 'The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities', Documento de debate de la OMC N° 4.
- Piermartini, R. y Teh, R. (2005), 'Demystifying Modelling Methods for Trade Policy', Documento de debate de la OMC N° 10.
- Pindyck, R.S. y Rotemberg, J.J. (1987), 'Are Imports to Blame? Attribution of Injury Under the 1974 Trade Act', *Journal of Law and Economics* 30(1): 101-122.
- Piracha, M. (2004), 'Export Subsidies and Countervailing Duties Under Asymmetric Information', University of Kent Working Paper N° 0410.
- Prusa, T. (1992), 'Why Are So Many Antidumping Petitions Withdrawn?', *Journal of International Economics* 33(1): 1-20.
- (1997), 'The Trade Effects of U.S. Antidumping Actions', en Feenstra, R. C. (comp.), *The Effects of US Trade Protection and Promotion Policies*, [7] Chicago: University of Chicago Press: 191-213.
- (2001), 'On the Spread and Impact of Anti-Dumping', *Canadian Journal of Economics* 34(3): 591-611.
- Prusa, T. y Skeath, S. (2002), 'The Economic and Strategic Motives for Antidumping Filings', *Weltwirtschaftliches Archiv (Review of World Economics)* 138(3): 389-413.
- Prusa, T. y Teh, R. (2006), 'Protection Reduction and Diversion: PTAs and the Incidence of Antidumping Disputes'. Conferencia del Banco Mundial sobre medidas antidumping y países en desarrollo. París.
- Prusa, T.J. y Sharp, D.C. (2001), 'Simultaneous Equations in Antidumping Investigations', *Journal of Forensic Economics* 14(1): 63-78.
- Qiu, L.D. (1995), 'Why Can't Countervailing Duties Deter Export Subsidization?', *Journal of Institutional Economics* 39(3-4): 249-272.
- Rama, M. (1999), 'Public Sector Downsizing: An Introduction', *The World Bank Economic Review* 13(1): 1-22.
- Rasmusen, E. (2001), 'Explaining Incomplete Contracts As the Result of Contract-Reading Costs', *Journal of Economic Analysis and Policy* 1(1): 1-30.
- Reitzes, J.D. (1993), 'Antidumping Policy', *International Economic Review* 34(4): 745-763.
- Riezman, R. (1991), 'Dynamic Tariffs With Asymmetric Information', *Journal of International Economics* 30(3): 267-283.
- Rosendorff, B.P. y Milner, H. (2001), 'The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape', University of Southern California Law School Economics and Organization Paper Series N° C01-9.
- Roy, M., Marchetti, J. y Lim, A.H. (2007), 'Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further Than the GATS?', *Journal of World Trade* 6(2): 155-192.
- Rubinstein, A. (1982), 'Perfect Equilibrium in a Bargaining Model', *Econometrica* 50(1): 97-109.
- Sabry, F. (2000), 'An Analysis of the Decision to File, the Dumping Estimates, and the Outcome of Antidumping Petitions', *International Trade Journal* 14(2): 109-145.
- Schwartz, W. y Sykes, A. (2002), 'The Economic Structure of Renegotiation and Dispute Resolution in the WTO/GATT', John M. Olin Law and Economics Working Paper N° 143.
- Shin, H.J. (1998), 'Possible Instances of Predatory Pricing in Recent US Antidumping Cases', en Lawrence, R.Z. (comp.), *Brookings Trade Forum 1998*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Simon, H. (1979), 'Rational Decision Making in Business Organizations', *American Economic Review* 69(4): 493-513.
- Spencer, B.J. (1988a), 'Capital Subsidies and Countervailing Duties in Oligopolistic Industries', *Journal of International Economics* 25(1-2): 45-69.
- (1988b), 'Countervailing duty laws and subsidies to imperfectly competitive industries', en Baldwin, R.E., Hamilton, C. y Sapir, A. (comp.), *Issues in US-EC trade relations*, [12] Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- Spier, K. (1992), 'Incomplete Contracts and Signalling', *RAND Journal of Economics* 23(3): 432-443.
- Stahl, D.O. y Turunen-Red, A.H. (1995), 'Tariff Games: Cooperation With Random Variation in Political Regimes', *European Journal of Political Economy* 11(2): 215-238.
- Staiger, R.W. y Tabellini, G. (1987), 'Discretionary Trade Policy and Excessive Protection', *American Economic Review* 77(5): 823-837.
- (1999), 'Do GATT Rules Help Governments Make Domestic Commitments?', *Economics and Politics* 11(2): 109-144.
- Staiger, R.W. y Wolak, F.A. (1992), 'The Effects of Domestic Antidumping Law in the Presence of Foreign Monopoly', *Journal of International Economics* 32(3-4): 256-287.
- Staiger, R.W., Wolak, F.A., Litan, R.E., Katz, M.L. y Waverman, L. (1994), 'Measuring Industry-Specific Protection: Antidumping in the United States', *Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics* 1994(1994): 51-118.
- Stephenson, S.M. y Prieto, F.J. (2002), 'Regional Liberalisation of Trade in Services: Experience in the Americas', en Hoekman, B., Matoo, A. y English, P. (comp.), *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Washington, D.C.: Banco Mundial: 336-346.
- Stevenson, C. (2004), 'Are World Trade Organization Members Correctly Applying World Trade Organization Rules in Safeguard Determinations?', *Journal of World Trade* 38(2): 307-329.
- Sykes, A.O. (1989), 'Countervailing Duty Law: An Economic Perspective', *Columbia Law Review* 89(2): 199-263.
- (1991), 'Protectionism As a Safeguard', *University of Chicago Law Review* 58: 255-305.

- (1997), 'The Economics of "Injury" in Antidumping and Countervailing Duty Cases', en Bhandari, J.S. y Sykes, A.O. (comp.), *Economic Dimensions in International Law: Comparative and Empirical Perspectives*, Cambridge University Press: 83-125.
- (2003a), 'The Economics of WTO Rules on Subsidies and Countervailing Measures', John M. Olin Law and Economics Working Paper No 186.
- (2003b), 'The Safeguards Mess: a Critique of WTO Jurisprudence', *World Trade Review* 2(3): 261-295.
- (2004), 'The Persistent Puzzles of Safeguards: Lessons From the Steel Dispute', *Journal of International Economic Law* 7(3): 523-564.
- (2006a), 'The Fundamental Deficiencies of the Agreement on Safeguards: A Reply to Professor Lee', *Journal of World Trade* 40(5): 979-996.
- (2006b), *The WTO Agreement on Safeguards*, Oxford: Oxford University Press.
- Tang, M.-K. y Wei, S.-J. (2008), 'The Value of Making Commitments Externally: Evidence from WTO Accessions', National Bureau of Economic Research Working Paper N° 14582.
- Taylor, C.T. (2004), 'The Economic Effects of Withdrawn Antidumping Investigations: Is There Evidence of Collusive Settlements?', *Journal of International Economics* 62(2): 295-312.
- Teh, R., Prusa, T. y Budetta, M. (2009), 'Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements', en Estevadeordal, A., Suominen, K. y Teh, R. (comp.), *Regional Rules in the Global Trading System*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Tharakan, P.K. M. (1995), 'Political Economy and Contingent Protection', *Economic Journal* 105(433): 1550-1564.
- Tharakan, P.K.M. y Waelbroeck, J. (1994), 'Antidumping and Countervailing Duty Decisions in the E.C. and in the U.S.: An Experiment in Comparative Political Economy', *European Economic Review* 38(1): 171-193.
- Tybout, J. (2003), 'Plant- and Firm-Level Evidence on "New" Trade Theory', en Choi, E.K. y Harrigan, J. (comp.), *Handbook of International Trade*, Malden, MA: Blackwell Publishing: 338-415.
- United States of America Department of State (1946), 'Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations', Department of State Publication 2598.
- United States Trade Representative (2002), 'United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products'. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos de América, de 4 de octubre de 2002, mimeo. Disponible en <http://wwwustr.gov>
- Vandenbussche, H. y Waughy, X. (2001), 'Inflicting Injury Through Product Quality: How European Antidumping Policy Disadvantages European Producers', *European Journal of Political Economy* 17(1): 101-116.
- Vandenbussche, H. y Zanardi, M. (2008), 'What Explains the Proliferation of Antidumping Laws?', *Economic Policy* 23(53): 95-138.
- Vandenbussche, H. y Zarnic, Z. (2008), 'US Safeguards on Steel and the Markups of European Producers', *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv* 144(3): 458-490.
- Veugelers, R. y Vandenbussche, H. (1999), 'European Antidumping Policy and the Profitability of National and International Collusion', *European Economic Review* 43(1): 1-28.
- Viner, J. (1923), *Dumping: A Problem in International Trade*, Chicago: University of Chicago Press.
- Vousden, N. (1990), *The Economics of Trade Protection*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, O., Wachter, M. y Harris, J. (1975), 'Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange', *Bell Journal of Economics* 6(1): 250-278.
- Wolfrum, R., Stoll, P.-T. y Koebele, M. (2008), *WTO Trade Remedies*, Boston y Leiden: Martinus Nijhoff Publishers y Brill Academic.
- Wright, D.J. (1998), 'Strategic Trade Policy and Signalling With Unobservable Costs', *Review of International Economics* 6(1): 105-119.
- Yano, H. (2006), 'Recent Trends and Developments in the Use of Safeguard Measures - with Brief Comparisons with other Trade Remedy Instruments', en Matsushita, M., Akn, D. y Chen, T.-J. (comp.), *The WTO Trade Remedy System: East Asian Perspectives*, Londres: Cameron May: 159-170.
- Zanardi, M. (2004a), 'Anti-Dumping Law As a Collusive Device', *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'Economie* 37(1): 95-122.
- Zanardi, M. (2004b), 'Antidumping: What Are the Numbers to Discuss at Doha?', *World Economy* 27(3): 403-433.

## NOTAS TÉCNICAS

### Composición de los grupos geográficos y de otro tipo Regiones

América del Norte				
Bermudas	Canadá*	Estados Unidos de América*	México*	
Otros territorios de la región n. e. p				
América del Sur y Central y el Caribe				
Antigua y Barbuda*	Suriname*	Trinidad y Tabago*	Uruguay*	Barbados*
Belice*	Antillas Neerlandesas	Argentina*	Bahamas**	Colombia*
Costa Rica*	Bolivia*	Brasil*	Chile*	El Salvador*
Granada*	Cuba*	Dominica*	Ecuador*	Honduras*
Jamaica*	Guatemala*	Guyana*	Haití*	Perú*
Nicaragua*	Panamá*	Paraguay*	Santa Lucía*	Rep. Bolivariana de Venezuela
República Dominicana*	Saint Kitts y Nevis*	San Vicente y las Granadinas*	Otros territorios de la región n. e. p	
Europa				
Albania*	Alemania*	Andorra**	Austria*	Bélgica*
Bosnia y Herzegovina**	Bulgaria*	Chipre*	Croacia*	Dinamarca*
ERY Macedonia*	Eslovenia*	España*	Estonia*	Finlandia*
Francia*	Grecia*	Hungría*	Irlanda*	Islandia*
Italia*	Letonia*	Liechtenstein*	Lituania*	Luxemburgo*
Malta*	Montenegro**	Noruega*	Países Bajos*	Polonia*
Portugal*	Reino Unido*	República Checa*	República Eslovaca*	Rumania*
Serbia**	Suecia*	Suiza*	Turquía*	
Otros territorios de la región n. e. p				
Comunidad de Estados Independientes (CEI)				
Armenia*	Azerbaiyán**	Belarús**	Georgia*	Kazajistán**
Moldova*	República Kirguisa*	Rusia, Federación de*	Tayikistán**	Turkmenistán
Ucrania**	Uzbekistán**	Otros territorios de la región n. e. p		
África				
Angola*	Benin*	Botswana*	Burkina Faso*	Burundi*
Cabo Verde*	Camerún*	Chad*	Comoras	Congo*
Congo, Rep. Dem. del *	Côte d'Ivoire*	Djibouti*	Egipto*	Eritrea
Etiopía**	Gabón*	Gambia*	Ghana*	Guinea*
Guinea Ecuatorial**	Guinea-Bissau*	Jamahiriya Árabe Libia**	Kenya*	Lesotho*
Liberia	Madagascar*	Malawi*	Mali*	Marruecos*
Mauricio*	Mauritania*	Mozambique*	Namibia*	Nigeria*
Níger*	República Centroafricana*	Rwanda*	Santo Tomé y Príncipe**	Senegal*
Seychelles**	Sierra Leona*	Somalia	Sudáfrica*	Sudán**
Swazilandia*	Tanzania*	Togo*	Túnez*	Uganda*
Zambia*	Zimbabwe*	Otros territorios de la región n. e. p		
Oriente Medio				
Arabia Saudita*	Bahrein*	Emiratos Árabes Unidos*	Iraq**	Irán, Rep. Islámica del**
Israel*	Jordania*	Kuwait*	Líbano**	Omán*
Qatar*	República Árabe Siria	Yemen**	Otros territorios de la región n. e. p	
Asia (incluidos el Pacífico y Oceanía)				
Afganistán**	Australia*	Bangladesh*	Bhután**	Brunei Darussalam*
Camboya*	China*	Corea, República de*	Fiji*	Filipinas*
Hong Kong, China*	India*	Indonesia*	Islas Salomón*	Japón*
Kiribati	Macao, China*	Malasia*	Maldivas*	Mongolia*
Myanmar*	Nepal*	Nueva Zelandia*	Pakistán*	Palau
Papua Nueva Guinea*	Rep. Dem. Pop., Lao**	Samoa**	Singapur*	Sri Lanka*
Tailandia*	Taipei Chino*	Tonga*	Tuvalu	Vanuatu**
Viet Nam*	Otros territorios de la región n. e. p			

\* Miembros de la OMC (al 31 de diciembre de 2008).

\*\* Gobiernos observadores.

n.e.p. no especificados en otra parte.

## Composición de los grupos geográficos y de otro tipo Otros grupos

ACP (África, el Caribe y el Pacífico)				
Angola	Antigua y Barbuda	Bahamas	Barbados	Belice
Benin	Botswana	Burkina Faso	Burundi	Camerún
Cabo Verde	República Centroafricana	Chad	Comoras	Congo
Rep. Dem. del Congo	Islas Cook	Côte d'Ivoire	Cuba	Djibouti
Dominica	República Dominicana	Guinea Ecuatorial	Eritrea	Etiopía
Fiji	Gabón	Gambia	Ghana	Granada
Guinea	Guinea-Bissau	Guyana	Haití	Jamaica
Kenya	Kiribati	Lesotho	Liberia	Madagascar
Malawi	Malí	Islas Marshall	Mauritania	Mauricio
Micronesia	Mozambique	Namibia	Nauru	Níger
Nigeria	Niue	Palau	Papua Nueva Guinea	Rwanda
Saint Kitts y Nevis	Santa Lucía	San Vicente y las Granadinas	Samoa	Santo Tomé y Príncipe
Senegal	Seychelles	Sierra Leona	Islas Salomón	Somalia
Sudáfrica	Sudán	Suriname	Swazilandia	Timor Oriental
Togo	Tonga	Trinidad y Tabago	Tuvalu	Uganda
República Unida de Tanzania	Vanuatu	Zambia	Zimbabwe	
África				
África Septentrional				
Argelia	Egipto	Jamahiriya Árabe Libia	Marruecos	Túnez
África Subsahariana, que comprende:				
África Occidental				
Benin	Burkina Faso	Cabo Verde	Côte d'Ivoire	Gambia
Ghana	Guinea	Guinea-Bissau	Liberia	Malí
Mauritania	Níger	Nigeria	Senegal	Sierra Leona
Togo				
África Central				
Burundi	Camerún	República Centroafricana	Chad	Congo
Rep. Dem. del Congo	Guinea Ecuatorial	Gabón	Rwanda	Santo Tomé y Príncipe
África Oriental				
Comoras	Djibouti	Eritrea	Etiopía	Kenya
Madagascar	Mauricio	Seychelles	Somalia	Sudán
Tanzanía	Uganda			
África Meridional				
Angola	Botswana	Lesotho	Malawi	Mozambique
Namibia	Sudáfrica	Swazilandia	Zambia	Zimbabwe
Territorios de África n.e.p.				
Asia				
Asia Occidental				
Afganistán	Bangladesh	Bhután	India	Maldivas
Nepal	Pakistán	Sri Lanka		
Asia Oriental (incluida Oceanía)				
Australia	Brunei Darussalam	Camboya	China	Fiji
Filipinas	Indonesia	Islas Salomón	Japón	Kiribati
Macao, China	Malasia	Mongolia	Myanmar	Nueva Zelandia
Papua Nueva Guinea	República de Corea	Rep. Dem. Popular Lao	Región Administrativa Especial China de Hong Kong (Hong Kong, China) Singapur	
Samoa	Singapur	Taipei Chino	Tailandia	Tonga
Vanuatu	Viet Nam	Otros países y territorios de Asia y el Pacífico n.e.p.		
PMA (países menos adelantados)				
Aghanistán	Angola	Bangladesh	Benin	Bhután
Burkina Faso	Burundi	Camboya	República Centroafricana	Chad
Comoras	Congo, Rep. Dem. del	Djibouti	Guinea Ecuatorial	Eritrea
Etiopía	Gambia	Guinea	Guinea-Bissau	Haití
Islas Salomón	Kiribati	Rep. Dem. Popular Lao	Lesotho	Liberia
Madagascar	Malawi	Maldivas	Malí	Mauritania
Mozambique	Myanmar	Nepal	Níger	Rwanda
Samoa	Santo Tomé y Príncipe	Senegal	Sierra Leona	Somalia
Sudán	Tanzanía	Timor Oriental	Togo	Tuvalu
Uganda	Vanuatu	Yemen	Zambia	
Seis países comerciantes de Asia Oriental				
Hong Kong, China	Malasia	República de Corea	Singapur	Taipei Chino
Tailandia				

## Composición de los grupos geográficos y de otro tipo Acuerdos de integración regional

Comunidad Andina				
Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	
ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental)/AFTA (Zona de Libre Comercio de la ASEAN)				
Brunei Darussalam	Camboya	Filipinas	Indonesia	Malasia
Myanmar	Rep. Dem. Popular Lao	Singapur	Tailandia	Viet Nam
MCCA (Mercado Común Centroamericano)				
Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
CARICOM (Comunidad y Mercado Común del Caribe)				
Antigua y Barbuda	Bahamas	Barbados	Belice	Dominica
Granada	Guyana	Haití	Jamaica	Montserrat
Saint Kitts y Nevis	Santa Lucía	San Vicente y las Granadinas	Suriname	Trinidad y Tabago
CEMAC (Comunidad Económica y Monetaria del África Central)				
Camerún	Chad	Congo	Gabón	Guinea Ecuatorial
República Centroafricana				
MECAFMO (Mercado Común del África Meridional y Oriental)				
Burundi	Comoras	Congo, Rep. Dem. del	Djibouti	Egipto
Eritrea	Etiopía	Jamahiriya Árabe Libia	Kenya	Madagascar
Malawi	Mauricio	Namibia	Rwanda	Seychelles
Sudán	Swazilandia	Uganda	Zambia	Zimbabwe
CEEAC (Comunidad Económica de los Estados del África Central)				
Angola	Burundi	Camerún	Chad	Congo
Congo, Rep. Dem. del	Gabón	Guinea Ecuatorial	República Centroafricana	Rwanda
Santo Tomé y Príncipe				
CEDEAO (Comunidad Económica de los Estados del África Occidental)				
Benin	Burkina Faso	Cabo Verde	Côte d'Ivoire	Gambia
Ghana	Guinea	Guinea-Bissau	Liberia	Mali
Niger	Nigeria	Senegal	Sierra Leona	Togo
AELC (Asociación Europea de Libre Comercio)				
Islandia	Noruega	Suiza	Liechtenstein	
Unión Europea (25)				
Alemania	Austria	Bélgica	Chipre	Dinamarca
Eslovenia	España	Estonia	Finlandia	Francia
Grecia	Hungría	Irlanda	Italia	Letonia
Lituania	Luxemburgo	Malta	Países Bajos	Polonia
Portugal	Reino Unido	República Checa	República Eslovaca	Suecia
CCG (Consejo de Cooperación del Golfo)				
Arabia Saudita	Bahrein	Emiratos Árabes Unidos	Kuwait	Omán
Qatar				
MERCOSUR (Mercado Común del Sur)				
Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	
TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)				
Canadá	Estados Unidos	México		
SAARC (Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional)/ SAPTA (Acuerdo de Comercio Preferencial del Asia Meridional)				
Bangladesh	Bhután	India	Maldivas	Nepal
Pakistán	Sri Lanka			
SADC (Comunidad para el Desarrollo del África Meridional)				
Angola	Botswana	Congo, Rep. Dem. del	Lesotho	Madagascar
Malawi	Mauricio	Mozambique	Namibia	República Unida de Tanzania
Sudáfrica	Swazilandia	Zambia	Zimbabwe	
UEMOA (Unión Económica y Monetaria del África Occidental)				
Benin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinea-Bissau	Mali
Niger	Senegal	Togo		

