

“Tratamiento de las prácticas de dumping y subvenciones en los procesos de integración, en especial el Mercosur”

Autores:

-Cr. Alejandro Darchuk*

Domicilio Moldes 2328, 4to. “A”. (1428), Buenos Aires, Argentina.

Tel/fax particular: 4782-0905

Tel/fax laboral: 4349-5548/5676

E – mail: adarch@mecon.ar

-Cr. Javier Milano**

Domicilio : Jorge Newbery 1861 1ro. “C”. Belgrano (1428), Buenos Aires, Argentina.

Tel. particular: 4777-4166

Tel. laboral: 4349-6977.

E – mail: gncuri@mecon.ar

-Lic. Gustavo Curi***

Domicilio : Sarmiento 1856. San Martín (1650), Buenos Aires, Argentina.

Tel/fax particular: 4753-7337

Tel/fax laboral: 4349-5664/5663

E – mail: gncuri@mecon.ar

* Master en Economía de Gobierno (CEMA), Master en Evaluación de Proyectos de Inversión.

** Master en Economía de Gobierno (CEMA).

*** Master en Economía de Gobierno (CEMA).

SINTESIS

En este trabajo, se abordaron las prácticas de resguardo comercial frente al dumping y las subvenciones, atendiendo a los acuerdos regionales, donde el trato entre países miembros y no miembros del acuerdo debe ser diferenciado. Aunque se incorporaron los antecedentes internacionales en la materia, se hizo énfasis en el Mercosur. Se estudiaron las normativas y las instituciones que administran en la actualidad la temática y se efectuaron propuestas de política en lo que hace a normativa, instituciones e incentivos.

El escrito se organiza en siete secciones. Una introducción, seguida de una segunda sección donde se estudia la microeconomía del dumping y las subvenciones. Allí se aclaran conceptos, se analiza el impacto de las medidas para contrarrestar prácticas que se consideran desleales, aunque la evidencia económica no sea concluyente al respecto, y se efectúan consideraciones de equilibrio general. En la tercera sección se presenta una introducción al Sistema Multilateral de Comercio, los organismos que regulan y regulan el comercio internacional, la definición legal de dumping y subvenciones que proporcionan, su tratamiento, una crítica a la visión de comercio desleal y se sitúan los Arreglos Comerciales Preferenciales en la perspectiva de los acuerdos multilaterales. La sección cuarta se concentra en la política comercial argentina reciente, ilustrando su inserción multilateral, las políticas de liberalización unilaterales y su participación en el Acuerdo Comercial Preferencial del Mercosur. Ya en la sección quinta, se abordan experiencias internacionales comparadas de tratamiento al comercio desleal, examinando las de Argentina, Brasil, Unión Europea, NAFTA y el Acuerdo de Libre Comercio entre Australia y Nueva Zelanda. En la sección sexta se proponen instituciones y procedimientos para el tratamiento de la temática del comercio desleal en el Mercosur, atendiendo a una perspectiva de la teoría económica de la agencia, la experiencia internacional y la observación de las instituciones vigentes comparadas con las ambiciosas metas del Acuerdo. Por último, en la sección séptima, se sintetizan las principales conclusiones del estudio.

La microeconomía del dumping y las subvenciones

El dumping es conceptualmente la discriminación de precios en diferentes mercados nacionales. Una de las formas más comunes de discriminación de precios es la práctica de vender en los mercados externos a precios inferiores a los cargados en el mercado doméstico. El dumping así entendido puede producirse sólo si se dan las siguientes condiciones:

- 1) Competencia imperfecta, donde las empresas fijan precios y no los toman como dados.
- 2) Mercados segmentados, para evitar operaciones de arbitraje.
- 3) Elasticidad de demanda del mercado externo superior a la del mercado doméstico.

El dumping aparece como resultado directo de la protección que gozan los exportadores en su mercado, por medio de aranceles y costos de transporte. Estos factores permiten que la firma venda a precios más altos en el mercado interno.

El dumping puede caracterizarse por su tiempo de duración (ocasional o de largo plazo) o por su forma (recíproco o predatorio).

Se entiende por subvención en el comercio internacional, a la acción de los gobiernos otorgando beneficios financieros o económicos, teniendo por finalidad que una empresa o industria sea competitiva y pueda incrementar su participación en el mercado externo. También, la acción de un gobierno que induzca a una entidad privada a proveer de beneficios a terceros. Algunos ejemplos son las donaciones, garantías de préstamos, incentivos fiscales, préstamos e inyección de capital. No es considerada subvención, la exención en favor de un producto exportado, de derechos e impuestos que graven el producto similar, cuando éste se destine al consumo interno.

La práctica de realizar exportaciones mediante dumping o beneficiadas por subvenciones estatales es considerada desleal en el comercio internacional, y habilita penalizaciones por parte de los países, las

cuales se instrumentan mediante derechos antidumping, en el primer caso o derechos compensatorios en el segundo.

Es importante para el peticionante encuadrar la denuncia, ya sea por un caso de dumping o de subvención, dado que legalmente no es posible aplicar al mismo tiempo medidas antidumping y compensatorias con respecto a una misma situación de competencia desleal.

En el ámbito teórico, una hipótesis alternativa es que las medidas antidumping no eliminan las distorsiones de la economía mundial inherentes a los comportamientos de dumping, y además, introducen una distorsión proteccionista que puede, a la larga reducir el bienestar de los socios comerciales. Esta última distorsión tiene un impacto similar que políticas de comercio proteccionistas como los aranceles y cuotas.

El bienestar nacional es ambigualmente afectado por la actividad de dumping. El bienestar del país exportador con dumping tiene dos componentes : el excedente del consumidor en el consumo doméstico, y los beneficios ganados por los productores en las ventas externas. Parte de los nuevos beneficios ganados por los productores es una transferencia desde los consumidores, y no será una adición neta al bienestar social. Para aumentar el bienestar, los mayores beneficios por las ventas externas deben exceder la baja en el excedente del consumidor. El bienestar en el país importador es mejorado por el dumping si los beneficios de las firmas que compiten con las importaciones caen, pero sirven como una transferencia a los consumidores en ese país, debido a la posibilidad de conseguir importaciones más baratas.

El sistema multilateral de comercio

Cuando se planteó el orden económico mundial de posguerra se diseñaron tres instituciones internacionales :

- 1) Para regular los tipos de cambio y finanzas, el Fondo Monetario Internacional (FMI)
- 2) En el terreno del financiamiento para la reconstrucción de Europa y del desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, o Banco Mundial.
- 3) En la regulación del comercio, la Organización Internacional de Comercio (OIC) que no llegó a ser ratificada.

Los efectos proteccionistas y las devaluaciones competitivas de la década de los treinta marcaron que la dirección a seguir era el libre comercio. Al no ratificarse la OIC, 23 países se reunieron en Ginebra en 1947, en una ronda de negociaciones para reducir los aranceles. Esto dio lugar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que creó la organización que llevó el mismo nombre.

El objetivo capital del GATT era estimular a las naciones a reducir los aranceles y otras barreras al comercio sobre bases multilaterales, recíprocas y no discriminatorias.

Con la firma del Acta Final en Marrakesh en 1994, los ministros dieron su apoyo político a los resultados de la Ronda Uruguay, la última celebrada por el GATT, entre 1986 y aquella fecha. En aquella oportunidad se afirmó que los resultados “fortalecerían” la economía mundial y darían paso a un mayor crecimiento del comercio, las inversiones, el empleo y los ingresos en todo el mundo.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) es la encarnación de los resultados de la Ronda Uruguay y la sucesora del GATT. La creación de la OMC a partir del 1 de enero de 1995 fija un cambio de rumbo en materia de negociaciones multilaterales y es el pilar jurídico e institucional del Sistema Multilateral de Comercio. Establece también las principales obligaciones contractuales que determinan cómo los gobiernos dan forma a las leyes y reglamentos nacionales en materia de comercio y como las aplican.

La OMC fija las pautas básicas para la instrumentación de las políticas antidumping de los países miembros, esta regulado a través de un acuerdo específico originado en el artículo 6 de la Ronda Uruguay del GATT de 1964, y tiene como referencias el Acuerdo GATT 1947 y el acuerdo plurilateral respectivo de la Ronda Tokio.

Para la OMC, se considerará que un producto es objeto de dumping, cuando su precio de exportación sea menor que el precio comparable en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto

similar destinado al consumo en el país exportador. Se entenderá por daño, salvo indicación en contrario, un perjuicio importante causado a la producción nacional, una amenaza de daño real, o un retraso sensible en la creación de un producto nacional.

La definición legal de dumping no coincide con el criterio económico. Esto ha llevado a identificar casos de dumping en donde técnicamente el mismo no existe. Asimismo, se desprende la existencia de un sesgo pro-industria doméstica, ya que no aparece referencia a los intereses de los consumidores o a los generales del país, consideraciones que los economistas engloban en la economía del bienestar.

La OMC no requiere que en las investigaciones antidumping se analicen cuáles son las causas por las cuales las empresas venden en los mercados externos a precios más bajos de los que cargan en sus propios mercados internos.

Instituciones y procedimientos propuestos para el comercio desleal en el Mercosur

La teoría económica de mercados incompletos e información imperfecta concluye que, en los mercados hay siempre una ineficiencia relativa al mundo con información perfecta. Nada garantiza, sin embargo, que la intervención del Estado sea en hechos beneficiosa. Operando bajo información limitada y sujetos a presiones de intereses especiales, los oficiales públicos pueden no saber cómo, o no querer comprometerse en acciones que promuevan el bienestar general, y sí buscar su propio bienestar o el de sus aliados. Entonces, la tarea de reforma del Estado es, por un lado, equiparlo con instrumentos para una intervención efectiva (Instituciones) y por otro lado, crear las condiciones necesarias para que los oficiales públicos actúen buscando el interés público (Incentivos) (Przeworski, 1996).

Cuando algunos mercados faltan y cuando individuos particulares tienen acceso a diferentes niveles de información, las relaciones entre las distintas clases de actores son las de principal - agente. Los agentes tienen alguna información que los principales no observan directamente; ellos saben cual es su motivación, tienen un conocimiento privilegiado de sus capacidades, y son, al menos en parte, desconocidos por el principal. El problema genérico que tiene el principal es como inducir al agente a actuar en su interés.

En el tratamiento de una situación antidumping aparecen relaciones particulares de principal agente, centrados en los actores involucrados en las que se destacan las siguientes:

1) Empresa - Gobierno: El principal es la empresa, cuyo objetivo es la obtención de ganancias, e intenta inducir al gobierno a aplicar derechos antidumping y compensatorios para protegerse de las importaciones. El gobierno es el agente de esta relación, que a través de la regulación de la economía, afecta los objetivos de los empresarios, y cuya intención suponemos es permanecer en su cargo.

El problema genérico es que la firma tiene información acerca de algunas variables, cómo el costo de producción o la demanda de sus productos, que es superior a la información accesible para el gobierno; también realiza acciones que el gobierno no puede observar y solo puede inferir. El problema del gobierno es entonces, establecer un equilibrio entre la renta de las firmas y el excedente de los consumidores, la regulación puede ser óptima sólo sujeta a la información disponible por el gobierno.

Como toda clase de intervención del estado tiene consecuencias distributivas, diferentes grupos afectados por la regulación tienen incentivos a cumplirlas cuando los benefician, y a resistirse a aquellas si los perjudican. Los gobiernos se pueden beneficiar proporcionando la intervención buscada por los actores privados. Como resultado, la regulación puede inducir a lazos privados entre reguladores y grupos regulados. A este punto, el otorgamiento de derechos antidumping es endógeno, ya que es proporcionado en respuesta a la demanda de grupos potencialmente afectados. El problema está en tal endogeneidad. Deberían diseñarse instituciones que hagan exógeno el otorgamiento de medidas, con entes autónomos supranacionales y con procedimientos muy claros y transparentes.

2) Consumidores - Gobierno: El principal son los consumidores, que por no saber bien la relación que existe entre estas medidas y sus mayores costos, no castigan su adopción. Son votantes que poseen asimetrías de información con respecto a las consecuencias de las medidas que toma el gobierno. Los empresarios representativos saben que con las medidas se beneficiarán, por lo que intentarán inducir a

los gobernantes de aplicarlas. En muchos sistemas políticos, incluyendo los democráticos, las burocracias pueden ser autónomas y con controles deficientes. Esto se debería, en parte a que en democracia los burócratas nunca están seguros de qué fuerzas políticas controlarán el gobierno en el futuro, y tienen razones de temer que el futuro gobierno puede ser menos favorable a sus intereses. Entonces para protegerse ellos mismos del riesgo moral del principal, buscan quedar libres de cualquier control político. También, el gobierno en ejercicio, temiendo perder las elecciones, tiene incentivos para aislar la burocracia del control político, aún al costo de sacrificar su propia influencia sobre la burocracia. Como resultado, políticos y burócratas coluden en hacer a la burocracia autónoma, lo que implica posibles problemas de incentivos para perseguir el bienestar general de los votantes.

3) Políticos - Burócratas: Ahora los políticos son el principal y los burócratas los agentes. Muchas de las funciones del Estado y todos los servicios que provee a los ciudadanos son delegados a la burocracia. Como es imposible hacer una legislación que especifique las acciones de los agentes bajo todas las contingencias, aquellos conservan un significativo grado de discreción. Pero los objetivos de los burócratas no son los mismos que los de los ciudadanos o de los políticos electos que representan a estos. Una dificultad del sector público es fijar criterios para evaluar a los agentes individuales y grupos, debido a que se enfrentan a múltiples objetivos que no son simples de fijar e imposibles de reducir a una dimensión. Las burocracias públicas son más propensas a guiarse por reglas formales mas que por incentivos. Es decir hay un control a priori de los procesos, como opuesto a un control a posteriori de los resultados. Si monitorear el esfuerzo individual y obtener información privada es prohibitivamente costoso, la confianza en las reglas puede ser un tercer mejor.

Los ejes de la propuesta para el Mercosur en este trabajo son los siguientes :

1) Las normativas nacionales deberán unificarse, teniendo como referencia la Multilateral, que emanó de la Ronda Uruguay del GATT. También debería unificarse la legislación sobre defensa de la competencia.

2) Se impone generar instituciones y procedimientos que sean sensibles a las enseñanzas de la economía de la información y en particular al paradigma principal - agente. En orden a proporcionar incentivos que eviten el sesgo proteccionista al interior del acuerdo que estas medidas engendran, se sugiere la delegación en un ente supranacional del tratamiento de cuestiones de dumping y subvenciones hacia extrazona, y de la política de defensa de la competencia común, que debe sustituir intrazona el tratamiento antidumping y compensatorio.

3) A nivel transitorio, y mientras persistan excepciones temporales de productos, estos deberían tratarse como de extrazona (en rigor no han ingresado al acuerdo), hasta tanto se los incorpore al libre comercio del bloque. Se delegaría en cada país la aplicación de políticas antidumping y compensatorias a este subconjunto hasta tanto persistan las excepciones, y con la normativa común. En la medida en que tales excepciones se desactiven, convergerán estos productos el régimen común supranacional.

4) El bloque, que estaría a salvo de presiones proteccionistas locales contra los socios, debe administrar el trato a extrazona con absoluto respeto de las normas internacionales, por los argumentos de reciprocidad y ventaja mutua que son la base del Sistema Multilateral de Comercio. En tal sentido, el bloque no sería una fortaleza proteccionista sujeta a retaliaciones por el abuso discrecional de sus políticas antidumping y compensatorias.

Resumen: En este trabajo se comenzó con un análisis teórico de la microeconomía del dumping y las subvenciones, avanzando luego sobre las prácticas de resguardo comercial frente a estos, atendiendo a los acuerdos regionales, donde el trato entre países miembros y no miembros del acuerdo debe ser diferenciado. Aunque se incorporaron los antecedentes internacionales en la materia, el énfasis es en el Mercosur. Se estudiaron la normativa y las instituciones que administran en la actualidad la temática y se efectuaron propuestas de política desde la perspectiva principal agente, en lo que hace a normativa, instituciones e incentivos.

Abstract: This paper begins with a theoretical analysis of the Microeconomics of the dumping and subventions, then going into the protection practices against them, focusing on the regional trade arrangements, where the relationship between countries which are parties or not to said arrangements is different. Although the international background is taken into account, the emphasis is made on the Mercosur. The regulations and institutions managing the subject today have been studied and some proposals on politic from the principal - agent perspective, as regards regulations, institutions and incentives have been made.

Palabras Clave: Dumping, subvenciones, antidumping, derechos compensatorios, legislación antidumping, comercio desleal, Mercosur.

Código JEL: F1.

Indice

I Introducción

II La microeconomía del dumping y las subvenciones

II-1 Aspectos conceptuales

II-2 El dumping como respuesta racional a mercados segmentados

II-3 Impacto de las medidas antidumping

II-4 Consideraciones de equilibrio general

III El Sistema Multilateral de Comercio

III-1 El GATT

III-2 La Organización Mundial del Comercio (OMC)

III-3 Definición legal de dumping (OMC)

III-4 Margen de dumping y volúmenes de importaciones

III-5 Determinación de la existencia de daño

III-6 Críticas al marco legal sobre comercio desleal de la OMC

III-7 Arreglos Comerciales Preferenciales y el Sistema Multilateral de Comercio

IV Política comercial de Argentina

IV-1 Argentina y el Sistema Multilateral de Comercio

IV-2 Argentina y su apertura unilateral

IV-3 Argentina y el Mercosur

V Experiencias internacionales comparadas de tratamiento al comercio desleal

V-1 Marco normativo del comercio desleal en Argentina

V-2 Organismos competentes

V-3 Marco normativo del comercio desleal en Brasil

V-4 El comercio desleal en la Unión Europea

V-5 El comercio desleal en el NAFTA

V-6 El comercio desleal en la ANZCERTA

VI Propuestas de instituciones y procedimientos para el Mercosur

VI-1 Instituciones e incentivos: perspectiva principal-agente

VI-2 Instituciones para el comercio desleal en el Mercosur

VI-3 Procedimientos propuestos para la investigación

VII Conclusiones

I Introducción

En este trabajo, se abordan las prácticas de resguardo comercial frente al dumping y las subvenciones, atendiendo a los acuerdos regionales, donde el trato entre países miembros y no miembros del acuerdo debe ser diferenciado. Aunque se incorporan los antecedentes internacionales en la materia, el énfasis es en el Mercosur. Se estudia la normativa y las instituciones que administran en la actualidad la temática y se efectúan propuestas de política en lo que hace a normativa, instituciones e incentivos.

El escrito se organiza en siete secciones. Tras esta Introducción, la segunda sección estudia la microeconomía del dumping y las subvenciones. Allí se aclaran conceptos, se analiza el impacto de las medidas para contrarrestar prácticas que se consideran desleales, aunque la evidencia económica no sea concluyente al respecto, y se efectúan consideraciones de equilibrio general. En la tercera sección, se presenta una introducción al Sistema Multilateral de Comercio, los organismos que regularon y regulan el comercio internacional, la definición legal de dumping y subvenciones que proporcionan, su tratamiento, una crítica a la visión de comercio desleal y se sitúan los Arreglos Comerciales Preferenciales en la perspectiva de los acuerdos multilaterales. La sección cuarta se concentra en la política comercial argentina reciente, ilustrando su inserción multilateral, las políticas de liberalización unilaterales y su participación en el Acuerdo Comercial Preferencial del Mercosur. Ya en la sección quinta, se abordan experiencias internacionales comparadas de tratamiento al comercio desleal, examinando las de Argentina, Brasil, Unión Europea, NAFTA y el Acuerdo de Libre Comercio entre Australia y Nueva Zelandia. En la sección sexta se proponen instituciones y procedimientos para el tratamiento de la temática del comercio desleal en el Mercosur, atendiendo a una perspectiva de teoría económica de la agencia, la experiencia internacional y la observación de las instituciones vigentes comparadas con las ambiciosas metas del Acuerdo. Por último, en la sección séptima, se sintetizan las principales conclusiones del estudio.

II La microeconomía del dumping y las subvenciones

II-1 Aspectos conceptuales

El dumping es conceptualmente la discriminación de precios en diferentes mercados nacionales. Una de las formas más comunes de discriminación de precios es la práctica de vender en los mercados externos a precios inferiores a los cargados en el mercado doméstico. El dumping así entendido puede producirse sólo si se dan las siguientes condiciones:

- 1) Competencia imperfecta, donde las empresas fijan precios y no los toman como dados.
- 2) Mercados segmentados, para evitar operaciones de arbitraje.
- 3) Elasticidad de demanda del mercado externo superior a la del mercado doméstico.

El dumping aparece como resultado directo de la protección que gozan los exportadores en su mercado, por medio de aranceles y costos de transporte. Estos factores permiten que la firma venda a precios más altos en el mercado interno. Los exportadores se transforman en monopolistas discriminadores cuyo éxito dependerá de la posibilidad de evitar el arbitraje del producto entre el mercado de exportación y el de importación. Por lo tanto, a medida que los mercados internacionales estén más integrados o que los aranceles a las importaciones tiendan a ser eliminados, los precios internos convergerán a los internacionales y el dumping desaparecerá.

El caso de monopolista discriminador es una versión extrema de un tipo más amplio de situaciones, en donde las empresas tienen incentivos para vender al extranjero a un precio menor al que establecen a los consumidores nacionales.

Algunas motivaciones de las empresas para hacer dumping son:

- 1) Productos industriales con ciclos de precios. En estos mercados las empresas operan y calculan sus beneficios con horizontes que contemplan un ciclo completo de precios, por lo general superior a un año. En la fase descendente del ciclo (caída de los precios), las firmas venden por debajo de sus costos para cada venta individual, pero esto es irrelevante a la hora de maximizar las ganancias (Miranda 1996).
- 2) Cuando la economía exportadora se encuentra en recesión y en la industria existen elevados costos fijos, la necesidad de sostener un nivel mínimo de utilización de la capacidad instalada por razones tecnológicas lleva a las empresas, en ciertos momentos, a discriminar precios en distintos

mercados. En este escenario las empresas siguen un objetivo de cantidades, y no de precios, y sólo procuran cubrir los costos medios variables.

3) Los mercados de trabajo rígidos, aparecen como incentivos adicionales al dumping. Ante una caída en la demanda y en los precios, las empresas que enfrentan restricciones en el mercado laboral, no estarán en condiciones de ajustar sus costos de corto plazo (reducir el empleo), por lo tanto deberán aumentar la producción para hacer descender los costos medios. Si los nuevos precios del producto se ubican finalmente por debajo de los costos de corto plazo, las firmas entonces harán dumping en los mercados externos (Ethier, 1982).

4) Una devaluación "competitiva" también puede generar dumping. Los exportadores, si desean seguir siendo competitivos en este mercado, reducirán sus precios en divisas en la misma magnitud que la devaluación nominal, para que estos se mantengan (en moneda doméstica) en los niveles previos al aumento del tipo de cambio.

5) La aparición del comercio intraindustrial, la discriminación de precios en sectores e industrias con un número importante de firmas y los efectos "aprendizaje" (learning by doing), también se han incorporado en las últimas décadas como otras causas explicativas del dumping (Brander y Krugman, 1983; Hoekman y Kosteckí, 1995).

El dumping puede caracterizarse por su tiempo de duración o por su forma.

Caracterizado por el tiempo de duración, el dumping es ocasional o de largo plazo:

1) Dumping ocasional: se origina en la necesidad del exportador de colocar sus excedentes de stock en determinado momento del ciclo económico. Es difícil determinar el carácter esporádico de la acción de dumping y existe consenso de que en países pequeños es particularmente dañino porque altera las condiciones del mercado y la producción. El dumping ocasional ocurre especialmente al fin de las temporadas de venta, para deshacerse de los remanentes que son prácticamente invendibles en el mercado doméstico.

2) Dumping de largo plazo: este caso surge de las políticas maximizadoras de beneficios de empresas que son monopolios en su mercado doméstico y compiten en los mercados internacionales.

Caracterizado por su forma, el dumping es recíproco, inverso o predatorio:

1) Dumping recíproco: este tipo de dumping conduce al comercio del mismo producto en dos sentidos. Por ejemplo, en un caso en que existen dos monopolios en distintos países y producen el mismo bien. Cada empresa tiene el incentivo a invadir el otro mercado, vendiendo su producto a un precio menor que el precio del mercado nacional, pero mayor o igual a su costo marginal, ya que de esta forma no afecta los precios en su mercado doméstico. La otra empresa tendrá la misma actitud, y esto dará por resultado la aparición del comercio en ambos sentidos, aunque no hubiera diferencia inicial en el precio del bien en los dos mercados. En un modelo analizado por Brander y Krugman (1982), en el cual la rivalidad de firmas oligopólicas sirve como causa independiente para el comercio internacional, se muestra cómo dicha rivalidad lleva naturalmente a realizar dumping en los mercados externos, y cómo dicho dumping puede ser recíproco. Los efectos en el bienestar de este tipo de comercio son ambiguos. Por un lado se gastan recursos en pasar de un lado al otro los bienes (costos de transporte), pero por otro lado el aumento de la competencia reduce las distorsiones del monopolio.

2) Dumping inverso: es aquél en donde las empresas establecen precios más elevados a los consumidores extranjeros que a los nacionales. Este tipo de dumping no es penalizado por la normativa internacional.

3) Dumping predatorio: es el caso en el que el productor exportador vende a pérdida en el mercado externo para ganar el acceso al mismo y eliminar la competencia. La estrategia del exportador es que en el largo plazo, las ganancias monopólicas compensarán las pérdidas originadas en el dumping. Este caso es el que suele justificar las políticas antidumping. Sin embargo, las condiciones que deben cumplirse para el éxito de las políticas de precio predatorias son muy estrictas y sus probabilidades de ocurrencia resultan bajas.

Se entiende por subvención en el comercio internacional, a la acción de los gobiernos otorgando beneficios financieros o económicos, teniendo por finalidad que una empresa o industria sea competitiva y pueda incrementar su participación en el mercado externo. También, la acción de un gobierno que induzca a una entidad privada a proveer de beneficios a terceros. Algunos ejemplos son las donaciones, garantías de préstamos, incentivos fiscales, préstamos e inyección de capital. No es considerada subvención la exención, en favor de un producto exportado, de derechos e impuestos que graven el producto similar, cuando éste se destine al consumo interno.

La práctica de realizar exportaciones mediante dumping o beneficiadas por subvenciones estatales es considerada desleal en el comercio internacional, y habilita penalizaciones por parte de los países afectados, que se instrumentan mediante derechos antidumping, en el primer caso o derechos compensatorios en el segundo. Las investigaciones sobre derechos compensatorios se llevan a cabo de modo similar a las investigaciones sobre derechos antidumping. La autoridad investigadora solicita información del gobierno y exportadores extranjeros sobre el suministro, recepción y valor de las subvenciones.

La Organización Mundial del Comercio, en adelante OMC, considera que existe subvención cuando hay una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público que beneficia a los exportadores extranjeros. En tanto que todas las formas de dumping son penalizables, sólo cierto tipo de subvenciones lleva a la imposición de derechos compensatorios: aquellas que están ligadas al rendimiento del exportador y las que sean específicamente para una empresa o industria (o un grupo de empresas o industrias), y que no estén generalmente disponible para todas las empresas o industrias del país exportador. Ciertos tipos de asistencia gubernamental, como préstamos, avales, bienes y servicios, son susceptibles de compensación sólo si son proporcionados por el gobierno en condiciones más favorables que las disponibles en el sector privado. En tales casos, el monto de la subvención es la diferencia entre el valor de lo proporcionado por el gobierno y de lo que estaría disponible en el mercado.

Es importante para el peticionante encuadrar la denuncia, ya sea por un caso de dumping o de subvención, dado que legalmente no es posible aplicar al mismo tiempo medidas antidumping y compensatorias con respecto a una misma situación de competencia desleal. Para que la aplicación de derechos compensatorios tenga lugar, no es suficiente probar la existencia de subvención, debe también existir un daño importante a la producción nacional o la amenaza de tal, y probarse la relación causal entre la existencia de la subvención y el daño ocasionado.

Las subvenciones que no pueden ser apeladas en el marco del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT (art. 8 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, integrantes del Acta de Marrakesh) son:

- 1) La asistencia por actividades de investigación, limitada al 75% cuando se trate de actividades de investigación industrial, y hasta el 50% de los costos de las actividades pre-competitivas de desarrollo.
- 2) Asistencia a regiones desfavorecidas, siempre que se refiera a la promoción de una región en forma íntegra.
- 3) Asistencia para promover la adaptación de instalaciones a nuevas exigencias ambientales, limitándola al 20% del costo de adaptación.

La respuesta típica sobre cuál es el impacto del dumping (se incluye en esta sección, bajo este rótulo, indistintamente a exportaciones con subvenciones o dumping) y del uso de los derechos antidumping (y compensatorios) en las economías, ha sido que las exportaciones con dumping son prácticas desleales del comercio y aplicando medidas apropiadas antidumping se restablecen los resultados obtenidos a través del comercio justo o leal. Se entiende por comercio leal al resultante de la relación comercial entre países sin ningún tipo de distorsión, y en el cual sólo influyen las ventajas comparativas.

En el ámbito teórico, una hipótesis alternativa es que las medidas antidumping no eliminan las distorsiones de la economía mundial inherentes a los comportamientos de dumping, y además, introducen una distorsión proteccionista que puede, a la larga reducir el bienestar de los socios comerciales. Esta última distorsión tiene un impacto similar que las políticas de comercio proteccionistas como los aranceles y las cuotas.

Si las medidas son impuestas inmediatamente para responder al 100% del margen de dumping observado y removidas rápidamente cuando desaparece (a estas las llamaremos medidas de tipo 2), existe una amenaza creíble que puede mantener a la economía mundial en un equilibrio de comercio leal. Las distorsiones proteccionistas de las medidas antidumping ocurren cuando son impuestas en respuesta a dumping observados (a estas las llamaremos medidas de tipo 1) y sin importar la relación temporal o sectorial, actuando sólo en una fracción del margen de dumping. Estas medidas no van a detener el comportamiento de dumping y producirán una distorsión adicional de precios relativos en la economía mundial. Cuando las medidas antidumping son impuestas en respuesta a un comportamiento de dumping observado en una porción sustancial de importaciones, el beneficio resultante de la aplicación de los derechos antidumping provee una transferencia desde los países exportadores a los países importadores que afectarán decisiones económicas en ambos países. Estas conclusiones sugieren que la hipótesis original no se mantendrá y crece la posibilidad que el efecto neto del dumping y de la imposición de derechos antidumping será en los hechos, protección para el país importador.

Dado el reducido bienestar en el país exportador, el gobierno puede desear disminuir las barreras que permitieron la segmentación del mercado, y de esta forma remover la racionalidad para hacer dumping. Se discuten dos métodos, primero la liberalización del comercio, que incentiva a los productos con dumping a ser reimportados a precios más bajos, y segundo una liberalización de la política industrial que incentiva a las firmas a entrar en los sectores de dumping. Cualquiera de los dos métodos será exitoso en detener el dumping desde su fuente, sin embargo el segundo envuelve un incremento en los costos fijos y reduce el bienestar.

II-2 Dumping como respuesta racional a mercados segmentados

Las primeras discusiones sobre dumping concluyeron que éste es maximizador de beneficio para la firma privada, si la elasticidad precio de demanda es mayor en valor absoluto en el mercado de exportación que en el mercado doméstico y si los dos mercados pueden ser segmentados. Esta teoría clásica, identificó el dumping como un comportamiento monopolístico discriminador. Se considera una firma sin competencia y con ventas en dos mercados. Si hay segmentación de mercado, la firma puede discriminar entre los compradores en ambos mercados; caso contrario, por el arbitraje, los precios tenderán a igualarse. Por lo tanto la mejor estrategia será establecer el mismo precio para ambos mercados al nivel que maximiza los beneficios, y la regla de fijación de precios es la condición de monopolio estándar, ingreso marginal igual al costo marginal, para determinar cantidad y precio igual a ingreso medio. Si los mercados están segmentados y sus elasticidades precio de demanda difieren, la firma puede obtener mayores beneficios fijando diferentes precios en los dos mercados. Si la demanda es más elástica en el mercado X, entonces el precio maximizador de beneficios para el mismo bien será menor que el precio cargado en el mercado Y. Si X es el mercado de exportación, mientras que Y es el mercado doméstico, entonces el comportamiento maximizador de beneficios lleva a dumping. El margen de dumping, o el porcentaje de diferencia en los dos precios dependerá de la diferencia en las elasticidades precio de la demanda.

Análisis posteriores de comportamiento con dumping (Brander y Krugman (1983), Dixit (1988)) han extendido este conocimiento al caso de industrias oligopólicas o de competencia monopolística. En estos casos, la firma debe considerar no sólo la elasticidad de demanda de mercado sino también la participación de mercado que capturará o retendrá a través de la competencia. La decisión maximizadora de beneficios es similar al caso de monopolio para mercados segmentados y no segmentados, pero el ingreso marginal en este criterio es reemplazado con el ingreso marginal percibido. La interacción de las firmas puede ser descrita de varias formas y los resultados obtenidos son sensibles a los métodos elegidos.

La condición de Cournot-Nash de equilibrio con firmas simétricas relaciona la elasticidad precio de demanda percibida por las firmas δ , al número de firmas compitiendo en el mercado n , y a las elasticidades de mercado Δ , en la siguiente forma: $\delta_i = n_i \Delta_i$, con $i = h$ (mercado doméstico), x (mercado externo).¹ La elasticidad precio percibida crece cuando lo hace la elasticidad de mercado, y cuando aumenta el número de firmas competidoras. Estas elasticidades son usadas por las firmas para fijar los precios en los dos mercados, y cuando $|\delta_x| > |\delta_h|$ habrá dumping. Aumentando el número de firmas, se reduce la diferencia entre el precio y el costo marginal. El dumping es posible bajo dos precondiciones: la oportunidad de vender el mismo bien a dos precios en dos mercados, y una diferencia en la elasticidad percibida de demanda en los dos mercados. La primera es producto de la política comercial, porque sin restricciones al comercio, se eliminaría esta oportunidad por arbitraje. La segunda puede deberse a diferencias de demanda o a diferentes grados de competencia en los mercados. El bienestar nacional es ambiguamente afectado por la actividad de dumping. El bienestar del país exportador con dumping tiene dos componentes: el excedente del consumidor en el consumo doméstico, y los beneficios ganados por los productores en las ventas domésticas y externas. Parte de los nuevos beneficios ganados por los productores es una transferencia desde los consumidores, y no será una adición neta al bienestar social. Para aumentar el bienestar, los mayores beneficios por las ventas externas deben exceder la baja en el excedente del consumidor. El bienestar en el país importador es mejorado por el dumping si los beneficios de las firmas que compiten con las importaciones caen, pero sirven como una transferencia a los consumidores en ese país, debido a la posibilidad de con-

¹En el equilibrio Cournot-Nash cada actor asume que la elección de su competidor no va a responder a ningún cambio en su propia elección.

seguir importaciones más baratas.

II-3 Impacto de las medidas antidumping

El país importador está autorizado por el GATT/OMC y por ley en muchos países, a imponer medidas antidumping para contrarrestar el efecto del dumping.

La adopción de medidas antidumping de tipo 1 no puede cerrar la brecha entre el precio al que el exportador

vende en su país de origen (P_h) y el precio de exportación (P_x)². Más bien presionarán sobre P_h y P_x para que bajen, apreciando el tipo real de cambio del país importador, y proveerán protección a los precios en el país importador (P_f), que les permitirá a estos últimos subir. Esto finalmente distorsionará los precios relativos dentro de cada economía, y el comercio entre éstas (los efectos serán similares a los de aplicación de aranceles).

En el extremo opuesto, la amenaza de medidas antidumping de tipo 2, es efectiva en mantener a la economía mundial en su equilibrio de comercio leal³. Una firma racional enfrentada con la oportunidad de mercados segmentados y con la amenaza de medidas antidumping de tipo 2 va a mantener su comportamiento óptimo, siguiendo con el comercio leal. Cualquier movimiento para aumentar P_h para explotar los mercados segmentados podría aumentar P_f en los mercados de exportación, restringiendo el tamaño de ese mercado sin que este aumento se refleje en el precio de exportación P_x . Esta pérdida anticipada de la firma exportadora causa la revisión de su función de maximización de beneficios y la lleva a concluir que no puede mejorar sobre $P_h = P_x$, el equilibrio con comercio leal (no hace dumping).

Los derechos antidumping comparten en menor escala la propiedad de las armas nucleares, porque amenazas de su uso pueden inducir a un comportamiento deseado. Sin embargo, una vez desplegadas, dejan las distorsiones existentes intactas y pueden introducir nuevos desastres. Deardorff (1988) escribe en su libro de dumping clásico "...pareciera que las restricciones contra el dumping, desde el punto del país importador no tienen sentido económico. Esta conclusión se refuerza si uno considera específicamente el bienestar del país importador..." (el subrayado es nuestro).

Las negociaciones de los derechos antidumping aplicables, son otro resultado que la teoría podría predecir. Las firmas exportadoras, inseguras por el tipo de derechos antidumping que enfrentarían (1 o 2) podrían realizar dumping en los mercados de exportación. Una vez que el país importador amenazó una respuesta de tipo 2 al dumping, las firmas exportadoras pueden alcanzar acuerdos, llevando a la cesación del dumping a un precio negociado en los mercados de exportación. Este podría ser el precio de un mercado leal, dejando a los exportadores con los beneficios incurridos hasta que las medidas de tipo 2 fueron impuestas. También podría ser un precio mas alto que refleje la colusión de las firmas exportadoras en el proceso de negociación.

Supóngase que el gobierno desea maximizar la protección de su mercado cuando decide implementar una medida antidumping. Considérese la siguiente matriz de pagos; donde los pagos indican niveles de utilidad de los jugadores, correspondiendo los primeros al jugador fila (gobierno) y los segundos al jugador columna (exportador).

	Dumping	No Dumping
T 1	10 , 10	0 , 5
T 2	5 , 5	0 , 5

²El comportamiento maximizador de beneficios no es afectado por la imposición de medidas de tipo 1, y las firmas aceptan las medidas como un costo de hacer negocios, sin dejar de realizar dumping.

³En terminología de teoría de los juegos, con medidas antidumping de tipo 1 las firmas exportadoras tienen una conjetura Cournot-Nash sobre el gobierno: anticipan el no uso de medidas antidumping. Con el tipo 2 de medidas antidumping el gobierno ha hecho un compromiso creíble de antemano, quizás a través de su legislación, por el cual neutralizará pronta y completamente cualquier actividad de dumping. El gobierno tiene entonces una posición de líder a la Stackelberg, con las firmas comportándose como "seguidores a la Stackelberg" al internalizar el compromiso creíble del gobierno.

Si el exportador realizara dumping, el gobierno protegería más con la imposición de derechos de tipo 1, ya que duran por más tiempo y generalmente son más abarcativas (no específicas). El pago de 10 domina al pago de 5 para el gobierno. Si éste realizara una amenaza creíble de aplicar derechos (tipo 2), entonces la utilidad esperada del exportador, de realizar dumping se mantiene indiferente con respecto a seguir realizando un comercio leal, con un pago de 5. Si el gobierno impone medidas de tipo 1, entonces la utilidad esperada del exportador aumenta al realizar dumping, con un pago de 10. De este análisis se desprende la existencia de un equilibrio Nash estático en (T1, Dumping). Por lo tanto, aplicar derechos antidumping no sólo no remueve las causas principales, sino que tampoco evita que la firma continúe realizando dumping.

II-4 Consideraciones de Equilibrio General

La discusión hasta ahora tomó como dadas un número de variables que deberían ser consideradas endógenas en una discusión de los efectos del dumping y los derechos antidumping.

1) Salarios: el dumping que expande la producción de ese sector en el país exportador, empujaría hacia arriba los salarios en pleno empleo. En desempleo, la función de costo debería incluir el salario sombra, y este también crecerá. La empresa que realiza dumping puede no expandir la producción en su sector, ya que junto con el incremento de las ventas en el mercado externo, hay una reducción en ventas en el mercado interno debido al más alto P_h . Por lo tanto, el resultado neto en producción y empleo es ambiguo.

2) Precios relativos en otros sectores: el dumping es una actividad "sector específica", pero a través de su impacto en el ingreso nacional y en la contratación de los factores también afectará los precios en otros sectores.

3) Efectos ingreso de la política: el dumping va a cambiar la asignación del ingreso dentro y entre los países. En la economía exportadora, los beneficios del sector con dumping van a crecer en términos relativos a otros beneficios sectoriales y salariales; en la economía importadora ocurrirá el caso inverso. Este efecto ingreso cambiará la demanda por todos los bienes, tanto en el mercado interno como en el extranjero. Adicionalmente, los ganadores por la aplicación de esta política tienen diferentes patrones de consumo que los perdedores, esto traerá un cambio mayor en la demanda debido a la redistribución del ingreso.

1) Otras políticas de gobierno: hay dos juegos de políticas en el país con dumping, que generan la oportunidad de realizarlo. Las políticas de comercio deben aislar al país con dumping del país importador. Si esto no se cumple, los bienes podrían simplemente volver hacia los países exportadores a su menor precio. También, políticas industriales u otras barreras deben proteger a los productores existentes de la posibilidad de competencia doméstica adicional. Un cambio en cualquiera de estos, alterará radicalmente el comportamiento en el sector con dumping y por extensión, en la economía como un todo. Un cambio de política consiste en remover la segmentación de mercado, por lo que todas las firmas pueden vender en ambos mercados, y por lo tanto $P_h = P_x$. Otra política es permitir a otras firmas entrar al sector con dumping, y de esta forma aumentar la elasticidad percibida en el mercado doméstico, con la consiguiente disminución de P_h . La amenaza creíble de imponer derechos antidumping de forma rápida y en igual monto al margen de dumping, puede disuadir a las firmas exportadoras de intentar dumping. Aunque el dumping es realizado por firmas privadas, no podría ocurrir sin la colaboración del gobierno exportador. La segmentación de los mercados y las restricciones a la entrada de firmas son necesarias para la rentabilidad del dumping. Lo primero puede garantizarse vía restricciones a la reimportación de los productos con dumping, mientras que lo último es un componente de política industrial. Remover estas precondiciones eliminaría el dumping.

III El sistema multilateral de comercio

III-1 El GATT

Cuando se planteó el orden económico mundial de posguerra se diseñaron tres instituciones internacionales:

- 1) Para regular los tipos de cambio y las finanzas, el Fondo Monetario Internacional (FMI).
- 2) En el terreno del financiamiento de la reconstrucción de Europa y del desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, o Banco Mundial.
- 3) En la regulación del comercio, la Organización Internacional de Comercio (OIC) que no llegó a ser ratificada.

La experiencia de la década de los treinta tuvo gran influencia en el orden económico internacional de posguerra. Los efectos proteccionistas desastrosos de la década mencionada y las devaluaciones competitivas marcaron que la dirección a seguir era el libre comercio. Las naciones reunidas en la Conferencia de las Naciones Unidas de la Habana en 1947–1948, propusieron la creación de una OIC para promover la cooperación internacional en comercio, resolver las disputas sobre política comercial y encaminarse hacia un comercio más libre. El Congreso de Estados Unidos rechazó ratificar esta propuesta y la OIC nunca fue creada. Al no ratificarse la OIC, 23 países se reunieron en Ginebra en 1947, en una ronda de negociaciones para reducir los aranceles. Esto dio lugar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, General Agreement on Tariffs and Trade), que creó la organización que llevó el mismo nombre, mediante un acuerdo ejecutivo intergubernamental que no requería aprobación del Congreso y cuya autoridad emanó de la Ley de Acuerdos de Comercio de 1934 y la legislación posterior. Ello sentó unos principios que posteriormente tuvieron la adhesión de otros países y fue dotado de una cierta estructura organizativa. El objetivo capital del GATT era estimular a las naciones a reducir los aranceles y otras barreras al comercio sobre bases multilaterales, recíprocas y no discriminatorias. Ello se fundaba en la hipótesis tradicional de la teoría del comercio, según la cual los pasos que se dan hacia el libre comercio benefician a todas las partes, así como en un principio de sostenibilidad en el tiempo, que obliga a las naciones a hacerse concesiones mutuas.

El medio utilizado por la institución para obtener sus objetivos, fue la convocatoria a conferencias internacionales, para negociar los aranceles aduaneros sobre bases multilaterales. Su carta constitutiva fue a la vez un código de conducta y un conjunto de normas que rigieron el manejo del comercio.

El GATT se basó en tres principios fundamentales:

- 1) Principio de no discriminación incluido en la Cláusula de Nación Más Favorecida. Este establece que cuando una nación reduce un arancel, esta disminución debe ser aplicada también a las importaciones procedentes de todo el resto de los firmantes del GATT, y no sólo del país que haya ofrecido una concesión a cambio. Es decir, cuando un país extiende una rebaja en un producto determinado a otro, a cambio de una rebaja del otro país en otro bien, ambos países están comprometidos a extender las rebajas sobre esos productos a las importaciones de los demás países. De esta forma los aranceles de una nación permanecen idénticos para todas las naciones socias. La idea es que la discriminación interfiere con la asignación eficiente de los recursos y la maximización del bienestar mundial y ocasiona represalias. Sin embargo, existen algunas excepciones importantes al tratamiento de la Cláusula de la Nación más Favorecida: las uniones aduaneras, las áreas de libre comercio y el tratamiento de comercio preferencial entre un país y sus colonias y dominios. Finger (1992) afirma que, la cláusula de NMF no es sólo importante por asegurar que los beneficios de reducir viejas restricciones sean extendidos al resto, sino también por crear una disciplina crítica sobre restricciones nuevas que quisiesen crear los países. Un país dudará mucho más si sus restricciones al comercio deben ser aplicadas a las procedencias de todos los países miembros del GATT, si surgieren represalias de todos estos países.
- 2) Principio de que los países deben usar aranceles en lugar de medios no arancelarios (como cuotas). Existen algunas excepciones: los países pueden usar cuotas en su agricultura y pueden usar medidas no arancelarias de protección por desequilibrios de sus balanzas de pagos.
- 3) Principio de la consulta para resolver disputas entre los países sobre política comercial.

Los países en vías de desarrollo reciben tratamiento preferencial por parte de las naciones industrializadas, lo cual es una violación a la Cláusula de Nación Más Favorecida. Estos también obtienen todas las concesiones otorgadas entre las naciones industriales sin reciprocidad.

III-2 La Organización Mundial del Comercio (OMC)

Con la firma del Acta Final en Marrakesh en 1994, los ministros dieron su apoyo político a los resul-

tados de la Ronda Uruguay, la última celebrada por el GATT, entre 1986 y aquella fecha. En aquella oportunidad se afirmó que los resultados “fortalecerían” la economía mundial y darían paso a un mayor crecimiento del comercio, las inversiones, el empleo y los ingresos en todo el mundo.

La OMC es la encarnación de los resultados de la Ronda Uruguay y la sucesora del GATT. La creación de la OMC a partir del 1 de enero de 1995 fija un cambio de rumbo en materia de negociaciones multilaterales y es el pilar jurídico e institucional del Sistema Multilateral de Comercio. Establece también las principales obligaciones contractuales que determinan cómo los gobiernos dan forma a las leyes y reglamentos nacionales en materia de comercio y cómo los aplican. Sirve de plataforma para el desarrollo de las relaciones comerciales en los países. La OMC fija las pautas básicas para la instrumentación de las políticas antidumping de los países miembros. Tiene un ámbito de acción mucho más amplio que el GATT, por la actividad y políticas comerciales que abarca su mandato. El GATT abarcaba el comercio de mercancías, mientras que la OMC abarca el comercio de mercancías, de servicios y la propiedad intelectual. Cada país miembro ahora debe aceptar en bloque los acuerdos que surgen del acta final de la Ronda Uruguay. Esta situación cambió lo que sucedía anteriormente, en donde cada país elegía qué acuerdo le era más beneficioso y aquellos donde tenían posiciones encontradas, existía la posibilidad de no firmarlos. Las funciones esenciales de la OMC son:

- 1) Servir de foro para las negociaciones comerciales multilaterales.
- 2) Administrar y aplicar los acuerdos comerciales multilaterales y plurilaterales que componen la OMC.
- 3) Solucionar las diferencias comerciales.
- 4) Examinar las políticas comerciales nacionales.
- 5) Cooperar con otras instituciones internacionales en la formulación de las políticas económicas.

El dumping en la OMC está regulado a través de un acuerdo específico originado en el artículo 6 de la Ronda Uruguay del GATT de 1994, y tiene como referencias el Acuerdo GATT 1947 y el acuerdo plurilateral respectivo de la Ronda Tokio.

Los países industrializados aplican medidas antidumping en forma generalizada y su uso también ha crecido en algunos países en desarrollo. Como consecuencia de esto se ha observado la disminución del comercio por la mera iniciación de investigaciones antidumping. Ciertas prácticas de algunos países para calcular el margen de dumping han sido discutidas durante mucho tiempo. Los acuerdos de la OMC incluyen cláusulas que tienden a paliar estas situaciones, como por ejemplo las disposiciones que aclaran los cálculos de los costos y del margen del dumping. La interconexión entre las políticas antidumping y de competencia han suscitado un gran debate.

III-3 Definición legal de dumping (OMC)

La definición legal de dumping está establecida en el artículo 2, inciso 2.1 del acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994. En él se establece que se considerará que un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación sea menor que el precio comparable en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador. En ausencia del precio doméstico en el país exportador, será posible tomar como referencia el precio al cual se vende el producto similar a un tercer país apropiado. Si esto tampoco fuere posible, otra alternativa es comparar con el costo de producción más una cantidad razonable por concepto de gastos administrativos, de venta y beneficios.

El precio interno es considerado como valor normal cuando está respaldado por suficientes transacciones importantes, en un período relativamente extenso, normalmente de un año, y a su vez, si supera el costo promedio total de producción (costos fijos y variables). La comparación del precio interno con el precio de exportación puede ser alterada cuando las partes intervinientes en las transacciones estén relacionadas, o no guarden una estricta independencia entre sí (por ejemplo, el intercambio comercial entre matrices y filiales). En estas situaciones, la OMC habilita la reconstrucción de los precios de exportación a partir del precio de venta en el país de destino, que el importador vinculado aplica al primer cliente independiente. De este modo se evita que los precios de exportación sean competitivamente bajos, generando un sesgo hacia arriba en los márgenes de dumping. Cuando el país exportador no tiene una economía de mercado, para la determinación del valor normal se ignoran los precios nominales vigentes en el país. Se recurre entonces al concepto de “producto subrogado”, que se calcula sobre la base de precios o costos de un producto similar en una economía de mercado. Este criterio también se aplica en economías de mercado

donde la estructura de costos presentada no es confiable, o cuando el denunciado no presenta información.

III-4 Margen de dumping y volúmenes de las importaciones

El margen de dumping (MD) se obtiene realizando una relación entre la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación con respecto al valor normal $MD = (VN - PX) / VN$. De esta forma si el valor normal es de 100 y el precio de exportación es de 80 entonces el margen de dumping es de un 20%. En caso de aplicación de medidas, este margen de dumping será el valor del arancel que se impondrá al producto investigado. En algunos casos los derechos que se aplican pueden ser menores al MD.

Con el objeto de moderar las presiones proteccionistas que pueden surgir de las prácticas antidumping, la legislación del GATT establece además umbrales mínimos, tanto para el margen de dumping, como para el volumen de las importaciones denunciadas, por debajo de las cuales no es posible aplicar derechos. En cambio, sí es posible decidir la apertura de una investigación para analizar los volúmenes importados. Por un lado, el margen de dumping debe ser mayor o igual al 2%, mientras que las importaciones investigadas requieren ser superiores o iguales al 3% de las importaciones totales del producto similar.

Para analizar el margen de dumping se debería realizar la comparación del valor normal con un precio interno que tenga en cuenta la competencia del país investigado a un valor justo. Si esto no es así, se podría llegar a un margen de dumping mayor y por lo tanto se estaría sobreprotegiendo a la industria. Como ejemplo supóngase que el margen de dumping calculado por la Autoridad de Aplicación es del 10% (valor normal U\$S 1100 y precio de exportación U\$S 1000), y que el precio interno del producto similar nacional antes de las importaciones con dumping, era de \$2000. Luego del ingreso de las importaciones investigadas, se observa que los precios internos cayeron a \$1000. Al computar solo los efectos sobre los precios domésticos, podría concluirse que el daño causado consiste en una caída del 50% en el nivel de los precios internos. De acuerdo a este planteo las cantidades importadas producen daño a la industria nacional. Si las importaciones hubiesen ingresado a precios leales, sin dumping, los precios internos hubiesen descendido hasta el nivel de \$1100 por efecto de la mayor competencia y eficiencia del oferente externo. El daño bajo este enfoque se limita entonces a un 10%, precisamente el margen del dumping. Este sería, entonces, el porcentaje de derechos antidumping.

La determinación del producto similar es un punto central de las investigaciones antidumping, ya que permite delimitar el mercado afectado por las importaciones. Se entenderá como producto similar al que sea idéntico. Si no existe ese producto, será otro que, aunque no igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado.

III-5 Determinación de la existencia del daño

La existencia de dumping o subvención no es suficiente para poder aplicar medidas. Para que ello sea posible, es necesario que exista un daño a la producción nacional, ocasionado por las importaciones que son objeto de investigación. Se entenderá por daño, salvo indicación en contrario, un perjuicio importante causado a la producción nacional, una amenaza de daño real e inminente, o un retraso sensible en la creación de un producto nacional. La determinación de daño deberá estar fundamentada en hechos e información objetiva, para eso se deberá realizar un examen minucioso del volumen de las importaciones con dumping o subvencionadas, y su impacto sobre los precios del producto similar en el mercado interno, y de los efectos de esas importaciones sobre los productos locales.

Con respecto al volumen de las importaciones objeto de dumping, las autoridades investigadoras tendrán en cuenta si ocurrió un aumento considerable de las mismas, en términos absolutos, o en relación con la producción o el consumo del país importador. También se tendrá en cuenta si se ha puesto a las importaciones un precio considerablemente inferior al de un producto similar del país importador, y se examinará si las importaciones producen la baja del precio local o evitan su aumento. Los efectos de las importaciones sobre los productores locales, se evaluarán sobre la base de distintos indicadores (rentabilidad, volumen de venta, participación en el mercado y nivel de inversiones). Es preciso además, para la aplicación de derechos antidumping, que se pruebe la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones con dumping y el daño a la producción del país importador. Sin embargo, no existe precisión acerca de los efectos que se quieren medir en la

relación causal “dumping/daño”. Tampoco existe en la legislación nacional e internacional una regla uniforme para determinar el daño; por ejemplo una fórmula aplicable para determinado sector puede no ser tenida en cuenta en otro, sin que exista obligación formal de explicar este cambio de criterio.

III-6 Críticas al marco legal sobre comercio desleal de la OMC

La definición legal de dumping no coincide con el criterio económico. Esto ha llevado a identificar casos de dumping en donde técnicamente el mismo no existe. Asimismo, se desprende de la lectura del artículo IV, la existencia en la OMC de un sesgo pro-industria doméstica, ya que no aparece referencia a los intereses de los consumidores o a los generales del país, consideraciones que los economistas engloban en la economía del bienestar. Como consecuencia de una definición de dumping vaga y general, no se pueden diferenciar aquellos casos en los que no debería ser penalizado, como es el caso del dumping a largo plazo, que mejora el bienestar.

La OMC no requiere que en las investigaciones antidumping se analicen cuáles son las causas por las cuales las empresas venden en los mercados externos a precios más bajos de los que cargan en sus propios mercados internos. Llegar a comprender los motivos de los empresarios (predación, introducción de nuevos productos y otros), para realizar discriminación de precios en el comercio internacional, puede ayudar a caracterizar con mayor precisión los efectos de las importaciones con dumping sobre la industria nacional.

En la etapa de determinación del dumping es donde aparecen los niveles de discrecionalidad más elevados y que han merecido los mayores cuestionamientos. Como surge de la definición del artículo VI del GATT, para establecer si hay dumping, las autoridades correspondientes deben determinar si el precio de exportación del producto es menor que su valor normal. Lo que resulta arbitrario de la aplicación del valor normal, es que se compara con el costo medio total para determinar la existencia del dumping, cuando en realidad la teoría económica demuestra que las empresas pueden fijar los precios por debajo de los costos medios totales si los mismos cubren al menos los costos medios variables (corto plazo).

III-7 Arreglos Comerciales Preferenciales y el Sistema Multilateral de Comercio

Los Arreglos Comerciales Preferenciales (ACP) posibles son los siguientes, en orden creciente de integración:

- 1) Club de Comercio Preferencial. Este tipo de integración ocurre cuando dos o más países reducen sus aranceles de todos los bienes mutuamente (excepto los servicios del capital), manteniendo los aranceles originales frente al resto del mundo. Un buen ejemplo del mismo es el acuerdo entre Gran Bretaña y sus antiguas colonias firmado en 1932. Conocido como el Commonwealth, tuvo particular importancia para Argentina, que quedó fuera del sistema de preferencias imperiales (Pacto Roca–Runciman).
- 2) Área de Libre Comercio. Dos o más países eliminan las restricciones arancelarias y cuantitativas a su comercio mutuo (excepto los servicios del capital), dejando las restricciones vigentes originalmente para el resto del mundo. Un ejemplo fue el Área Europea de Libre Comercio (EFTA).
- 3) Unión Aduanera. Dos o más países establecen una Unión Aduanera cuando eliminan las restricciones arancelarias y cuantitativas a su comercio mutuo (excepto los servicios del capital), y además adoptan un esquema de aranceles externos comunes (AEC) para todas las importaciones de bienes provenientes del resto del mundo (excepto los servicios del capital). Un ejemplo era la Comunidad Económica Europea (CEE).
- 4) Mercado Común. En esta forma de integración, partiendo de una Unión Aduanera, adicionalmente se permite la libre movilidad de factores productivos entre estados miembros. Al mercado común convergió la CEE.
- 5) Unión Económica. Partiendo de un Mercado Común, adicionalmente se unifican las políticas fiscales, monetarias y socioeconómicas. La adopción del Euro por parte de Unión Europea es el paso dado por el Mercado Común Europeo a la Unión Económica.

El artículo XXIV del GATT de 1947, permite los ACP. La cláusula de Nación Más Favorecida, no tiene vigencia sobre las reducciones arancelarias que se otorgan las partes integrantes de una unión o zona. Esta excepción fue autorizada. El párrafo 1 utiliza el concepto de “territorio aduanero” que es todo aquel que aplique aranceles u otras reglamentaciones comerciales distintas, a una parte sustancial de su comercio, con otros territorios.

Bhagwati (1992), respecto del artículo XXIV opina que cabe recordar que el tratamiento de nación más favorecida es sólo aplicable a miembros del GATT, pudiendo la nómina de integrantes ser ampliada. Afirma que aparte de los "derechos del abuelo" (grandfather rights), que establece que una de las partes contratantes puede excluir del GATT, y del alcance de su normativa toda legislación que tuviese en vigor antes de su ingreso al acuerdo, el artículo XXIV sería la única excepción importante a la cláusula de Nación Más Favorecida. La razón de la inclusión del artículo XXIV parece ser triple:

- 1) La integración total del comercio, entre subgrupos de miembros del acuerdo GATT, legitima la excepción a la obligación de NMF hacia otros miembros del GATT.
- 2) El hecho que la excepción sea permitida, sólo por el extremadamente difícil caso donde todas las barreras comerciales necesitaran caer (100 % de preferencia), parece prevenir la posibilidad que todo tipo de ACP degeneren, volviendo al mundo a la situación fragmentada, de bilateralismo discriminatorio de los años treinta.
- 3) Pensar el artículo XXIV como una ruta práctica suplementaria para acceder al librecomercio mundial, que el GATT promueve como meta final con las negociaciones generales durante las rondas, conduciendo a desmantelar las barreras comerciales. Esto último es lo que está en el centro del debate de los noventa: si el regionalismo conduce al librecomercio multilateral para todos, o fragmentará la economía mundial en bloques cerrados.

IV Política comercial de Argentina

IV-1 Argentina y el Sistema Multilateral de Comercio

La política argentina frente al sistema multilateral de comercio, estructurado al culminar la segunda guerra mundial, recién se fue delineando en los primeros años sesenta al incorporarse el país al GATT. Al iniciarse la VI Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales (1963), Argentina comenzó la negociación para concretar su adhesión al GATT; la misma culminó en 1967. La participación de Argentina en ese organismo fue esporádica y parcial. Esto se puede explicar por la concentración del comercio exterior argentino en productos primarios (agropecuarios) sometidos a un régimen de excepciones. Durante su primera etapa en el GATT, la política comercial externa estaba atada al modelo económico de sustitución de importaciones, con elevados aranceles que relegaban el comercio exterior a un rol secundario. Otro factor influyente es el grado de concentración de las exportaciones hacia Europa, lo que tornaba al sector externo inestable y vulnerable frente a las decisiones de política derivadas de la integración europea. A partir de 1980 hubo un aumento en las exportaciones, particularmente aquellas correspondientes a manufacturas de origen industrial. Este proceso debió convivir con las restricciones al comercio que imponían los países desarrollados. También hubo un deterioro del comercio internacional de productos agropecuarios debido a la proliferación del uso de subsidios. Estos problemas hicieron rever la posición de Argentina frente al sistema Multilateral de Comercio. A partir de la Ronda Uruguay del GATT, Argentina comenzó por primera vez a darle prioridad al Sistema Multilateral de Comercio en la agenda político económica de las autoridades. Las transformaciones unilaterales encaradas por Argentina fueron generando una renovada decisión de participar activamente en las negociaciones de la Ronda Uruguay, aunque en buena medida dicha convicción se vio restringida a la expectativa que despertó la imposibilidad de liberalizar el comercio de productos agropecuarios. Asimismo, por primera vez la política económica argentina coincidió con la filosofía orientadora del sistema multilateral, y este es un desafío importante para la Argentina en los próximos años, ya que deberá tener una nueva disciplina y hacer valer los derechos y obligaciones derivados de la pertenencia a la nueva Organización Mundial del Comercio surgida a partir de la Ronda Uruguay. A partir de la creación de la OMC, las normas multilaterales restringen la capacidad de decisión a nivel nacional, obligando a la uniformidad y homogeneización en el derecho y al cumplimiento de ciertas prácticas en el campo de la política comercial. Por tal motivo, las alternativas que se abren a la política comercial argentina en el contexto internacional, delineadas por los acuerdos aprobados en la Ronda Uruguay, están claramente delimitadas. A ello hay que agregarle la interdependencia que ocasiona el Mercosur, el ACP donde participa Argentina.

IV-2 Argentina y su apertura unilateral

Sanguinetti y Ahumada (1994) aseguran que la apertura económica puede ser un vehículo adecuado para que se produzca un incremento sostenido en las exportaciones. Los autores mencionados, citando Cristini (1990), afirman que la "Reforma Canitrot", comenzada en agosto de 1988, y que comenzó a revertir el cierre de la economía a partir de la Crisis de la Deuda, implicó una importante reducción arancelaria, una significativa disminución de posiciones sujetas a restricción cuantitativa, y la introducción de derechos específicos de importación. A la mayoría de las posiciones arancelarias se las llevó a un mínimo de 5% y un máximo de 40%, con un arancel promedio de 36%. La administración Menem a partir de 1989, profundizó la liberalización. Entre agosto de 1989 y enero de 1991, período de los ministros Rapanelli y González, tanto el arancel promedio como la dispersión se redujeron. En el período del ministro Cavallo, iniciado en febrero de 1991, si bien se siguió buscando una reducción en el arancel promedio, aumentó la dispersión, resultante de una estructura arancelaria con tres niveles: 0% para materias primas, 11% para insumos intermedios y 22% para bienes manufacturados. Luego se agregarían niveles intermedios, previo a la negociación del AEC del Mercosur.

IV-3 Argentina y el Mercosur

En 1986 comenzó un período de acercamiento bilateral argentino brasileño (Acuerdo Parcial N 14), en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que sería la base para el acuerdo comercial preferencial posterior denominado Mercado Común del Sur (Mercosur), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a partir de la firma del Tratado de Asunción, el 25 de marzo de 1991. En aquella ocasión se establecieron las pautas necesarias para que a partir del 1º de enero de 1995, los países socios comenzaran a funcionar como una unión aduanera. Se fijó un cronograma lineal programado de reducciones arancelarias semestrales, llegando a preferencias del 100% para la mayoría de las posiciones. Para enero de 1995, el arancel intrazona sería de 0%, salvo las excepciones acordadas mutuamente. Lo anterior caracterizaría a Mercosur como una Unión Aduanera Incompleta, debido a las excepciones y exclusiones permitidas por el Tratado de Asunción. Por otro lado quedó establecido que se fijaría un Arancel Externo Común para cada producto, consolidado en GATT/OMC. Las excepciones acordadas, estaban plasmadas en "Lista de Excepciones" y "Cláusulas de Salvaguardia". En este programa de liberalización comercial quedaban productos por desgravar. Para el comercio intra-Mercosur, se diseñó el "Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera", que entró en vigencia el 1 de enero de 1995. Los productos incluidos en dicho régimen quedarían liberalizados completamente en cuatro años para Argentina y Brasil, y en cinco para Paraguay y Uruguay. Un objetivo permanente de Mercosur ha sido eliminar las restricciones cuantitativas. Otros objetivos fueron coordinación de políticas macroeconómicas y realización de acuerdos sectoriales. Bolivia y Chile inicialmente formaron parte de las negociaciones, y se incorporaron con la categoría de miembros semiplenos durante el transcurso de 1996.

Actualmente el Mercosur funciona como una unión aduanera imperfecta, faltando coordinar tanto políticas macro y microeconómicas (industriales, de exportaciones y otras). El único elemento de política comercial externa es el arancel externo común desde 1995. El incremento del comercio intra-Mercosur puede aumentar la interdependencia de una economía sobre la otra, por lo que es muy importante en el proceso de integración, la coordinación de políticas y la delegación de soberanía. Esto último implica el progresivo debilitamiento de la regulación de la actividad económica del Estado dentro del espacio nacional, aunque no significa la desaparición de la soberanía, sino que la capacidad reguladora adquiere una dimensión transnacional. El Protocolo de Ouro Preto creó la Comisión de Comercio y estableció entre sus funciones la de "velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-Mercosur y con terceros países". También estableció entre sus funciones, aprobar las pautas básicas sobre defensa de la competencia, así como el abuso de posición dominante por parte de los agentes económicos. Asimismo, la Comisión de Comercio del Mercosur crearía el "Comité Técnico de Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad", que actuará de forma permanente.

V Experiencias internacionales comparadas de tratamiento al comercio desleal

V-1 Marco normativo del comercio desleal en Argentina

Argentina adhirió en 1992 a los acuerdos sobre dumping, subvenciones y derechos compensatorios

del GATT por medio de la Ley 24.176. En ella, se aprobaron los resultados de la Ronda Tokio y entró en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial el 30 de Octubre de 1992.

A través del Decreto 2121 del 30 de noviembre de 1994, el Poder Ejecutivo Nacional estableció las normas reglamentarias y de implementación de la Ley 24.176. El mismo, define los conceptos involucrados en la investigación (daño, dumping, subvención, valor normal y otros), así como autoridades a cargo de la aplicación del conjunto de reglas, requisitos de la petición, secuencia y plazos de la investigación, y lineamientos para la adopción de medidas.

La Ley 24.425 sancionada en diciembre de 1994 y publicada en el Boletín Oficial el 8 de Enero de 1995, legisló la adhesión de la Argentina a los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay del GATT, firmados en Marrakesh el 15 de abril de 1994.

El Decreto 1326 sancionado en 1998 reglamentó la Ley 24.425. Esta normativa acortó plazos, simplificó procedimientos y trasladó del particular al Estado la responsabilidad de aportar información internacional para investigar maniobras de dumping o subsidios. También incorporó una descripción del procedimiento para revisar las resoluciones que impusieron medidas definitivas.

V-2 Organismos competentes y secuencia de una investigación

Los organismos que intervienen en los procedimientos antidumping son la Subsecretaría de Comercio Exterior (SSCE), encargada de la prueba del dumping, y la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), que determina la existencia de daño y la relación causal entre dumping y daño. Las investigaciones de ambas agencias son paralelas. El Decreto 1.326/98 creó una comisión de enlace entre las dos agencias, buscando una mayor agilidad en la investigación.

El Secretario de Industria, Comercio y Minería (SICyM) es el responsable de la apertura de las investigaciones, y el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos es la autoridad que fija los derechos antidumping y compensatorios, tanto preventivos como definitivos.

Las investigaciones encaminadas a determinar la existencia, el grado y los efectos de un supuesto dumping se reproducen en los gráficos V1 y V2 de la página 15.

V-3 Marco normativo del comercio desleal en Brasil.

El procedimiento antidumping en Brasil estaba legislado por el Decreto 93941/87. Esta legislación incorporó las modificaciones introducidas al Código Antidumping de 1979, en las negociaciones mantenidas en la Ronda Tokio. Los resultados de la Ronda Uruguay, aprobados por el Acuerdo de Marrakesh han sido incorporados al sistema legal brasileño en su texto completo, por el Decreto

GRAFICO V.1. - SOLICITUD DE INVESTIGACIÓN

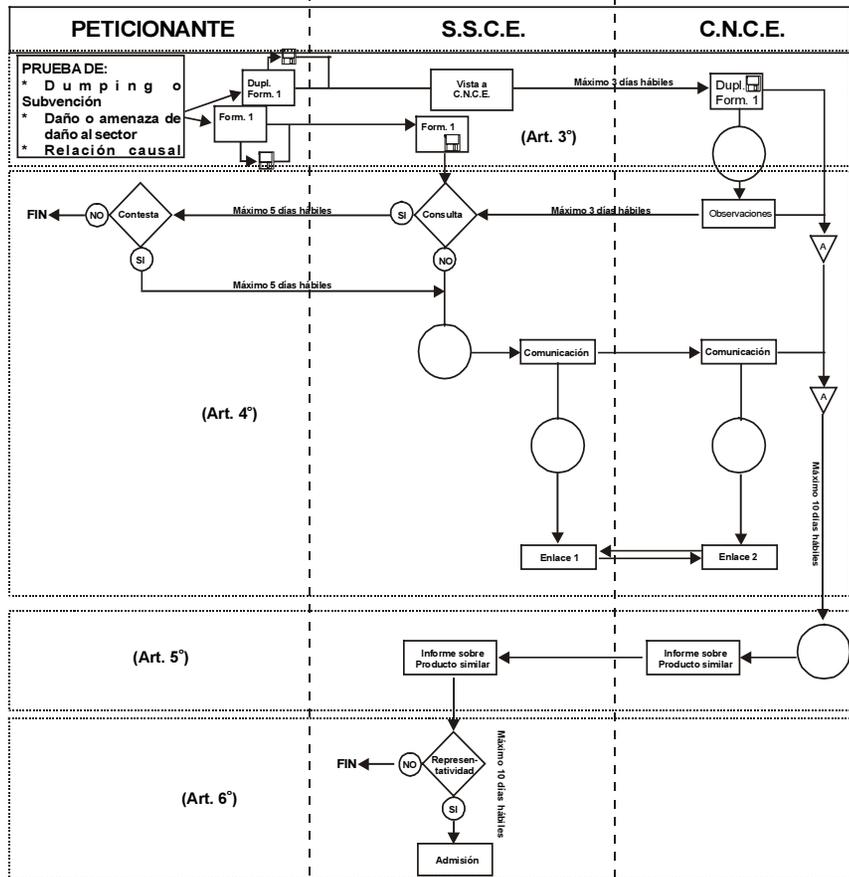
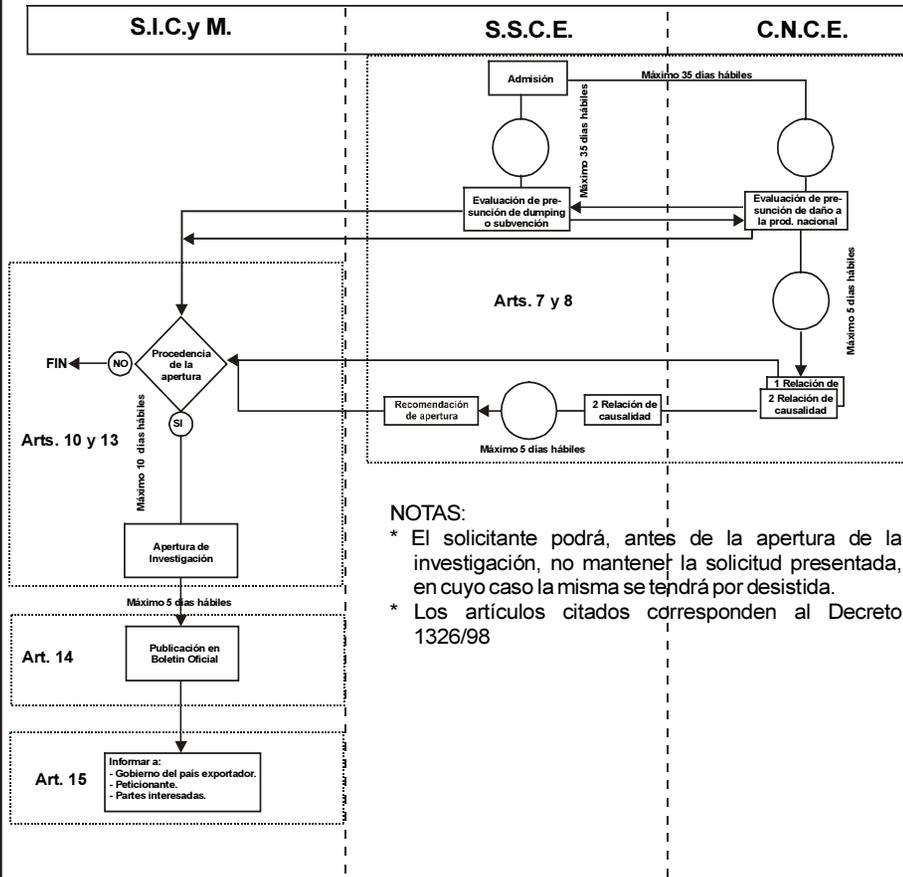


GRAFICO V.2. - APERTURA DE INVESTIGACIÓN



NOTAS:

- * El solicitante podrá, antes de la apertura de la investigación, no mantener la solicitud presentada, en cuyo caso la misma se tendrá por desistida.
- * Los artículos citados corresponden al Decreto 1326/98

NOTAS:

- * En todos los casos de "FIN" la S.S.C.E. debe informar tanto a la C.N.C.E. como al peticionante la desestimación de la solicitud, archivando las actuaciones sin más trámite.
- * Los enlaces son personas que representan a cada organismo en las comunicaciones a fin de agilizar y cumplir con eficacia el objetivo respectivo.
- * El círculo del diagrama representa acción, el rombo decisión y el triángulo archivo.
- * Los rectángulos punteados dividen los artículos del Decreto 1326/98

1.335, del 30 de diciembre de 1994, y son aplicables sólo a investigaciones y revisiones iniciadas con base en peticiones presentadas desde el 31 de diciembre de 1994. Los acuerdos de la OMC tienen de esta forma el nivel jerárquico de ley, estando subordinados sólo a la Constitución Federal. Las autoridades competentes responsables de la aplicación de la legislación, son las especificadas en la Ley N° 9.019, del 30 de marzo de 1995. Esta ley estableció la naturaleza jurídica de los derechos antidumping y compensatorios, eliminando vinculación con impuestos a la importación. El Decreto 1.602 del 23 de agosto de 1995, relativo a medidas antidumping, y el Decreto 1.751 del 19 de diciembre de 1995, relativo a medidas compensatorias, establecen los procedimientos de aplicación de medidas antidumping y compensatorias, y tienen como base al Decreto 1355/95. Los decretos que incorporaron los Acuerdos de la Ronda Tokio siguen en uso, aplicados solo a las investigaciones y revisiones iniciadas por peticiones presentadas antes del 31 de diciembre de 1994.

La solicitud para el inicio de una investigación deberá ser realizada por aquellos cuya producción conjunta constituya una parte principal de la producción doméstica de los productos similares a los denunciados como importación, como por ejemplo las cámaras empresariales. Asimismo, podrán quedar excluidos aquellos productores que estén asociados a los importadores y/o exportadores del producto supuestamente objeto de dumping. Esta solicitud deberá contener los siguientes requisitos:

- 1) Prueba de la existencia de dumping
- 2) Prueba de la existencia de daño en la producción nacional, es decir, un perjuicio importante, su amenaza, o bien un retraso sensible en la producción doméstica.
- 3) Relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el supuesto daño.

La misma legislación establece los casos por los cuales puede ser rechazada una solicitud. Estos son, insuficientes elementos de prueba sobre la existencia de dumping y/o daño, y que el margen de dumping o el volumen de las importaciones objeto de dumping o daño sean insignificantes.

Los proveedores extranjeros y todas las demás partes interesadas tienen oportunidad de presentar por escrito las pruebas que se refieran a la investigación antidumping, y una vez iniciada la misma, podrán ser parte de ella.

Las investigaciones tienen un plazo máximo de un año desde su iniciación para quedar finalizada, salvo circunstancias excepcionales. Con relación a la imposición de medidas provisionales, sólo pueden establecerse una vez que se concluya que hay suficientes pruebas de la existencia de dumping y daño. Estas medidas podrán ser establecidas por un plazo no mayor a cuatro meses, prorrogables por dos meses más, en el supuesto de que el pedido fuera presentado por un número de exportadores que representen una porción importante de los intercambios. Pueden tomar la forma de un derecho provisional o de una garantía, la cual será igual a la suma estimada del derecho antidumping y no podrá exceder el margen de dumping provisionalmente calculado. La medida provisional adecuada será la suspensión de la valoración en aduana, siempre que se indique la cuantía del derecho antidumping y del derecho normal, así como también que la suspensión de la valoración se someta a las mismas condiciones que las demás medidas provisionales.

La información que se presente con carácter confidencial ante la autoridad investigadora, será admitida previa justificación al respecto. Asimismo, se podrá requerir que se suministren informes no confidenciales de la misma, salvo en el caso en que no sea posible hacerlo, para lo cual se expondrán las razones de tal imposibilidad. La autoridad puede realizar investigaciones en el exterior para verificar la validez de la información.

V-4 El comercio desleal en la Unión Europea

El caso de la Unión Europea es relevante por tratarse del ACP más desarrollado y por haber reemplazado a nivel interno el trato antidumping y compensatorio por una política de competencia común. La Unión Europea (UE) tiene como misión promover, a través del establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de sus Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una elevación del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran. Los medios para alcanzar estos objetivos son entre otros: la supresión de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas a la entrada y salida de mercadería intrazona, y la libre circulación de factores a través de las fronteras nacionales.

Existe una política agraria y de promoción de regiones deprimidas común, y a partir de 1991 un intento de uniformar políticas macroeconómicas por el lado de los objetivos, que fue el punto de partida para la moneda única. La UE constituye un nuevo orden jurídico de derecho internacional, donde

los Estados limitaron sus derechos soberanos, al menos en determinados campos. En caso de conflicto entre las legislaciones nacionales y el derecho comunitario, la normativa de la UE prevalece.

Para el funcionamiento de la UE se crearon instituciones dotadas de derechos soberanos cuyas decisiones afectan a los Estados miembros. Entre las más importantes:

1) Consejo de Ministros. Es el órgano legislativo por excelencia de la UE y reúne a los representantes ministeriales de los gobiernos de los distintos Estados miembros. El papel principal del Consejo consiste en garantizar el logro de los fines establecidos en el tratado, actúa a propuesta de la Comisión, y en algunos casos previa consulta al Parlamento Europeo.

2) La Comisión. Está compuesta por diecisiete comisarios y actúa como un órgano colegiado. Los comisarios son nombrados por mandatos de cuatro años y a pesar de ser designados por cada estado miembro, están obligados a actuar con independencia e imparcialidad. Dentro de la Comisión existen veintidós Direcciones Generales (entre ellas la de Competencia y la de Mercado Interior y Asuntos Industriales).

3) Parlamento Europeo. Cuenta con quinientos dieciocho miembros agrupados más por afinidad política que nacional. Sus poderes son limitados y su función, en las esferas que le son propias, es comparable con la de los Parlamentos Nacionales. Es consultado respecto a una serie de temas relacionados con problemáticas de la UE.

4) Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Está compuesto por trece jueces designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, con un mandato de seis años. Los jueces están asistidos por seis abogados generales, que preparan y emiten dictámenes no vinculantes, asistiendo así al Tribunal en su tarea de velar por el respeto del derecho en la aplicación e interpretación del Tratado. El TJCE está facultado para controlar la legalidad de los actos de la Comisión y del Consejo. Los particulares involucrados pueden apelar ante el TJCE contra los actos de la Comisión o del Consejo que puedan afectarles. El TJCE tiene competencias para pronunciarse, con carácter prejudicial, acerca de cuestiones de Derecho Comunitario planteadas por los tribunales nacionales de los Estados miembros. Estas cuestiones pueden referirse a la correcta interpretación del Tratado, y a los actos de la Comisión y del Consejo.

La política comunitaria de competencia de la UE es un conjunto de normas y principios de funcionamiento, concebidos para señalar las acciones que no pueden llevarse a cabo (carácter negativo), por ser incompatibles con los objetivos de la misma. Esta política comunitaria tiene como objetivo contribuir a mejorar el intercambio en la comunidad, protegiendo las condiciones de competencia. El Tratado de Roma en sus artículos 85 y 86 establece que la política común de competencia tiene una doble tarea: facilitar la puesta en práctica y hacer posible el buen funcionamiento del mercado, y establecer los mecanismos más adecuados para la asignación de recursos dentro de la UE. El artículo 85 se aplica únicamente a los acuerdos entre empresas que puedan afectar el comercio entre los Estados miembros. La Comisión de la UE tiene poderes propios en materia de competencia, aunque sólo se extiendan dichos poderes al campo de actuación normativo, que se limita a dos ámbitos: la política de control de ayudas estatales y la política antimonopolio. Con respecto a la primera, la política de competencia se refiere al control de las ayudas estatales otorgadas por los gobiernos de los Estados miembros, verificando las condiciones que deben respetarse para que una ayuda pública sea compatible con las normas comunitarias. El segundo ámbito se refiere a la prohibición de aquellas actividades que cumplan las siguientes condiciones: que exista un acuerdo o una asociación entre empresas, que dicho comportamiento tenga lugar en una actividad en la que haya cuanto menos dos empresas, que el acuerdo o la asociación tenga como consecuencia una restricción sensible de la competencia y que se produzca un efecto potencial real sobre el comercio entre Estados miembros. También se incluye un conjunto de normas destinadas a evitar la explotación abusiva de la posición dominante de las empresas en los mercados, y algunas normas sobre el funcionamiento de las empresas públicas. El objetivo central es evitar comportamientos que tengan por finalidad impedir la competencia dentro de la UE. El texto constitutivo establece algunas prácticas prohibidas como la fijación de precios en común, acuerdos de reparto de los mercados o de control de la producción y aplicación de condiciones discriminatorias.

Asimismo, existen excepciones a la aplicación general de estos principios. La propia legislación comunitaria prevé la existencia de acuerdos y prácticas concertadas entre empresas, que deben ser aprobadas por la comisión. Para que se apliquen estas excepciones, las empresas se pueden presentar en forma individual o a través de la adscripción a excepciones contempladas con carácter general en los reglamentos de excepción por categoría. La Comisión establece las siguientes condi-

ciones para otorgar una excepción:

- 1) Que el acuerdo contribuya a mejorar la producción o la distribución, o a promover el progreso tecnológico;
- 2) Que se reserve a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante;
- 3) Que las restricciones a la competencia sean las indispensables para realizar esos objetivos;
- 4) Que no se elimine la competencia en una parte sustancial del mercado de los productos de que se trate.

La Comisión tiene poderes en materia de competencia para actuar por iniciativa propia, mediante notificaciones, denuncias y procedimientos de oficio, pudiendo llegar a imponer sanciones económicas. Otros tipos de medidas antimonopólicas de la UE se refieren a los abusos por posición dominante y a los monopolios de carácter comercial. Si bien la Comunidad intenta impedir las consecuencias de los abusos de posición dominante, no dispone de capacidad de acción con carácter preventivo. El control de las ayudas públicas también tiene excepciones. En lo concerniente a las ayudas públicas autorizadas, el Tratado de Roma se refiere a determinadas ayudas de carácter social para paliar catástrofes naturales y otras.

V-5 El Comercio desleal en el NAFTA

El NAFTA es una zona de libre comercio integrada por México, Canadá y los Estados Unidos. Dentro de la misma se estableció un procedimiento para la solución de controversias que debe ser neutral y expeditivo para brindar certezas a las partes, como también ampliar y mejorar los beneficios del tratado. En materia de derechos antidumping y cuotas compensatorias, cada país miembro se reserva el derecho de aplicar sus disposiciones jurídicas en la materia, siempre y cuando éstas no sean incompatibles con lo estipulado en el GATT/OMC.

En caso de que los países miembros realicen reformas legislativas, o se aplique una resolución definitiva sobre antidumping y cuotas compensatorias, se podrá solicitar la revisión de esas medidas a un panel binacional para que este emita su opinión sobre el tema. Este panel será formado por cinco panelistas pertenecientes a ambos países y su composición difiere de caso en caso. Las decisiones tomadas por los paneles son obligatorias, y están por encima de las decisiones de los tribunales locales. Estas decisiones pueden ser revisadas por dos entidades contempladas en el NAFTA, el Comité Extraordinario y el Comité Especial. Si bien existen diferencias entre los paneles y los tribunales locales, éstas no afectan el proceso sustantivo, ya que la ley aplicable es la de la parte importadora. También se puede establecer un proceso trilateral para rever y cuestionar las decisiones de los derechos antidumping y compensatorios. El objetivo principal de la creación de este sistema es la obtención de una mayor velocidad en la resolución de los procesos, y su característica destacable es la obligatoriedad para las partes que se encuentran en disputa, por lo que las decisiones del panel son irreversibles

V-6 El comercio desleal en la ANZCERTA

La ANZCERTA liberalizó el comercio de todos los bienes entre Australia y Nueva Zelanda, creando una zona de libre comercio. Para tratar los problemas de comercio desleal intrazona se procedió a armonizar las leyes de competencia de ambos países. Las acciones de derechos compensatorios aún se mantienen. Algunas características importantes de este tratado son:

- 1) No existen instituciones regionales relativas a ANZCERTA, y en particular no hay un acercamiento regional para investigaciones de dumping. Las acciones antidumping entre Australia y Nueva Zelanda han sido removidas y las administraciones de cada país continúan investigando los casos de dumping de terceros países de acuerdo a su legislación nacional.
- 2) La legislación con respecto a derechos antidumping y compensatorios es similar en Australia y Nueva Zelanda, debido a que estas se derivan del acuerdo antidumping y de subsidios de la OMC. Sin embargo hay algunas diferencias. En Australia se tiende a incluir requerimientos más detallados dentro de su legislación.
- 4) Las autoridades que regulan la aplicación de derechos antidumping no tienen poder supranacional.

VI Propuestas de instituciones y procedimientos para el Mercosur

VI-1 Instituciones e incentivos: perspectiva principal-agente

La teoría económica de mercados incompletos e información imperfecta concluye que, en los mercados hay siempre una ineficiencia relativa al mundo con información perfecta. Nada garantiza, sin

embargo, que la intervención del Estado sea en los hechos beneficiosa. Operando bajo información limitada y sujetos a presiones de intereses especiales, los oficiales públicos pueden no saber cómo, o no querer comprometerse en acciones que promuevan el bienestar general, y sí buscar su propio bienestar o el de sus aliados. Entonces, la tarea de reforma del Estado es, por un lado, equiparlo con instrumentos para una intervención efectiva (Instituciones) y por otro lado, crear las condiciones necesarias para que los oficiales públicos actúen buscando el interés público (Incentivos) (Przeworski, 1996). Alguno de esos incentivos pueden ser generados por la organización interna del gobierno. Sin embargo, estos no son suficientes. Si el gobierno desempeña un buen papel, la burocracia (no en el sentido peyorativo coloquial, sino en el de Max Weber de Servicio Civil), debe ser vigilada por el político electo, que a su vez debe ser controlable por los ciudadanos. En particular, los políticos tienen que usar el conocimiento que los ciudadanos tienen acerca del funcionamiento de la burocracia para monitorearla, mientras que los ciudadanos tienen que poder discernir quién es responsable y poder sancionarlo. Si esos mecanismos están bien diseñados, una economía con un Estado intervencionista funcionará mejor que los mercados (con problemas de información) por sí mismos, aunque el problema que se enfrenta no es mercado versus Estado, sino qué instituciones inducirán a los actores individuales (empresas, políticos y burócratas), a actuar de un modo colectivamente beneficioso.

Cuando algunos mercados faltan y cuando individuos particulares tienen acceso a diferentes niveles de información, las relaciones entre las distintas clases de actores son las de principal-agente (o mandante-mandatario vinculados por contratos explícitos o implícitos. Los agentes tienen alguna información que los principales no observan directamente; ellos saben cual es su motivación, tienen un conocimiento privilegiado de sus capacidades, y tienen la posibilidad de observar algunas cosas que el principal no puede. También realizan algunas acciones que son, al menos en parte, desconocidas por el principal. El problema genérico que enfrenta el principal es como inducir al agente a actuar en su interés, mientras convive con: (1) una restricción de participación, o sea proveer al agente con un ingreso mayor del que obtendría en su siguiente mejor oportunidad, y (2) una restricción de compatibilidad de incentivos, que consiste en permitir al agente actuar en su propio interés. Lo que importa es si los políticos tienen incentivos para promover el bienestar social, y si los burócratas tienen incentivos para implementar los objetivos fijados por los políticos. Las instituciones organizan estas relaciones, económicas (dueños-administradores), políticas (ciudadanos-gobierno), burocráticas (servicio civil-políticos electos), y también aquellas que estructuran la intervención del Estado en la economía (gobierno-empresas).

A continuación, se estudian relaciones particulares de principal agente, centrados en los actores involucrados en una cuestión antidumping.

1) Empresa-Gobierno. El principal es la empresa, cuyo objetivo es la obtención de ganancias, e intenta inducir al gobierno a aplicar derechos antidumping y compensatorios para protegerse de las importaciones. Los empresarios nacionales conocen los beneficios privados que obtienen de la aplicación de estas medidas, y gracias, en general, a su bajo costo de agruparse, pueden ejercer presiones de diversa índole, aprovechándose de la confusión de los ciudadanos sobre las consecuencias de la aplicación de estas medidas. El gobierno es el agente de esta relación⁴, que a través de la regulación de la economía, afecta los objetivos de los empresarios, y cuya intención suponemos es permanecer en su cargo.

El problema genérico es que la firma tiene información acerca de algunas variables, como el costo de producción o la demanda para sus productos, que es superior a la información accesible para el gobierno; también realiza acciones que el gobierno no puede observar y solo puede inferir. Este último tiene autoridad legal para fijar derechos antidumping. Una vez que la regulación entra en vigencia, la firma decide si producir y cuánto. El problema del gobierno es entonces, establecer un equilibrio entre la renta de las firmas y el excedente de los consumidores. Dado que existen información y acciones ocultas, la firma siempre obtendrá algunas rentas. Entonces, la regulación puede ser óptima, sólo sujeta a la información disponible para el gobierno.

Como toda clase de intervención del Estado tiene consecuencias distributivas, diferentes grupos afectados por la regulación tienen incentivos a cumplirlas cuando los benefician, y resistirse a aquellas si los perjudican. Los gobiernos se pueden beneficiar proporcionando la intervención buscada

⁴ Si bien, un gobierno cuyo objetivo sea maximizar el bienestar social, sería el principal de la relación de agencia, en este caso particular, si estuviera influenciado por el poder de los lobbies, pasaría a ser el agente.

por los actores privados. El beneficio puede consistir sólo en ser reelecto, pero también pueden suponerse otras metas. Como resultado, la regulación puede inducir a lazos privados entre reguladores y grupos regulados. A este punto, el otorgamiento de derechos antidumping es endógeno, ya que es proporcionado en respuesta a la demanda de grupos potencialmente afectados. El problema está en tal endogeneidad. Deberían diseñarse instituciones que hagan exógeno el otorgamiento de medidas, con entes autónomos supranacionales y con procedimientos muy claros y transparentes. Si se quita poder de discrecionalidad al regulador, cambia la relación de agencia y el potencial sesgo proteccionista de las medidas antidumping y compensatorios se desactiva.

2) Consumidores-Gobierno. El principal son los consumidores, que por no saber bien la relación que existe entre estas medidas y sus mayores costos, no castigan su adopción. Son votantes que poseen asimetría de información con respecto a las consecuencias de las medidas que toma el gobierno. Pero el hecho de no saber bien lo que están comprando, ya sea por su cuenta o por medio de sus representantes, no los libera de la obligación de pagarlo más caro de lo necesario en muchos casos. Los empresarios representativos saben que con las medidas se beneficiarán, por lo que intentarán inducir a los gobernantes de aplicarlas. Entonces, el problema de los ciudadanos es inducir a los políticos a mejorar su bienestar.

En muchos sistemas políticos, incluyendo los democráticos, las burocracias pueden ser autónomas y con controles deficientes. Esto se debería, en parte a que en democracia los burócratas nunca están seguros de qué fuerzas políticas controlarán el gobierno en el futuro, y tienen razones de temer que el futuro gobierno puede ser menos favorable a sus intereses. Entonces, para protegerse ellos mismos del riesgo moral del principal, buscan quedar libres de cualquier control político. También, el gobierno en ejercicio, temiendo perder las elecciones, tiene incentivos para aislar la burocracia del control político, aún al costo de sacrificar su propia influencia sobre la burocracia. Como resultado, políticos y burócratas coluden en hacer a la burocracia autónoma, lo que implica posibles problemas de incentivos para perseguir el bienestar general de los votantes.

Como la soberanía descansa en los ciudadanos, ellos son el principal con respecto a los políticos que eligieron. Pero como el Estado es un mecanismo centralizado y coercitivo, es el agente quien decide qué reglas debe obedecer el principal, y quien obligará a estos a cumplirlas. "...Mientras los ciudadanos son nominalmente los superiores en la jerarquía, es el legislador quien tiene el poder en el sector público y tiene derecho a hacer la ley. Su rol como agente es ejercer la autoridad pública, apoyado en el poder de policía del Estado, de decir al principal que hacer..." (Moe, 1990). ¿ Por qué entonces los políticos deberían responder a los ciudadanos y no coludir con burócratas o con algunos grupos?. Dos respuestas a esta pregunta afirman que bajo democracia, los gobiernos pueden ser controlados por los ciudadanos porque ellos son electos. El rol de las elecciones para inducir responsabilidad es posible, donde los partidos y candidatos hacen propuestas políticas durante las elecciones y explican cómo afectarán el bienestar de los ciudadanos, y éstos deciden cual de esas propuestas desean que se implementen. Pero normalmente los políticos no realizan todo lo que prometen en sus plataformas electorales, y los ciudadanos no tienen ningún mecanismo institucional para forzar a estos a cumplir. Los votantes pueden castigar a los políticos sólo en la próxima elección, después que los efectos de dicho desvío se experimentaron. Ninguna plataforma electoral puede especificar que es lo que hará el gobierno en cada estado de la naturaleza, y además los gobiernos deben tener cierta flexibilidad para enfrentar circunstancias cambiantes. Entonces, hay buenas razones por las que las instituciones democráticas no deberían contener mecanismos obligando a los políticos a cumplir con sus plataformas electorales.

El otro punto de vista es el control retrospectivo, como alternativa a la imposibilidad de obligar a los gobiernos a cumplir con sus promesas electorales. Si los ciudadanos pueden obligar a los gobiernos a responder por los resultados de sus acciones pasadas (accountability), y a su vez, si son capaces de discernir si el gobierno está actuando apropiadamente, entonces aquellos incumbentes que actúan según los intereses de los ciudadanos ganan las elecciones, y aquellos que no, pierden (Przeworski, 1996). Entonces los gobiernos actúan anticipando el juicio de los ciudadanos, eligiendo políticas que serán evaluadas positivamente en las próximas elecciones (Downs 1957, Fiorina 1981, Manin 1995).

3) Políticos-Burócratas. Ahora los políticos son el principal y los burócratas los agentes. Muchas de las funciones del Estado y todos los servicios que provee a los ciudadanos son delegados a la burocracia. Como es imposible hacer una legislación que especifique las acciones de los agentes bajo todas las contingencias, aquellos conservan un significativo grado de discreción. Pero los objetivos

de los burócratas no son los mismos que los de ciudadanos o de políticos electos que representan a estos. Los burócratas pueden querer maximizar su autonomía o la seguridad de su empleo, haciendo favores a amigos y aliados, agrandando sus presupuestos, o en el caso extremo, ejerciendo actos de corrupción. De nuevo, ellos tienen información privada acerca de los beneficios y costos de sus acciones, y emprenden actuaciones que no pueden ser observadas directamente, solo inferidas del producto o monitoreadas a través de los costos.

Una dificultad del sector público es fijar criterios para evaluar a los agentes individuales y grupos, debido a que se enfrentan a múltiples objetivos que no son simples de fijar e imposibles de reducir a una dimensión. Como los organismos públicos son frecuentemente monopolios, no existen tampoco puntos de comparación con que evaluar sus rendimientos. Enfrentados con esas dificultades, las burocracias públicas son más propensas a guiarse por reglas formales más que por incentivos. Es decir que hay un control a priori de los procesos, como opuesto a un control a posteriori de los resultados. Los agentes son juzgados por su cumplimiento de las reglas formales y por lo que ellas reportan. Este no es un modo efectivo de control, debido a que es costoso y no establece ninguna relación entre incentivos y desempeño. Si monitorear el esfuerzo individual y obtener información privada es prohibitivamente costoso, la confianza en reglas puede ser un tercer mejor.

Para aliviar esos problemas de agencia se puede:

1) Diseñar contratos: aún con las dificultades de monitorear los esfuerzos individuales o de los miembros de un equipo, el principal puede crear incentivos para los agentes a través de fijar los niveles de salarios lo suficientemente altos para atraer agentes de alta calidad, que tienen más altos costos de oportunidad, ofrecer la posibilidad de hacer carrera (con aumento del salario), y establecer sistemas de monitoreo que hagan probable la pérdida del trabajo en caso de mal desempeño.

2) Seleccionar: el reclutamiento al sector público debería ser sensitivo en signos como educación, que indican el desempeño potencial del agente.

3) Efectuar chequeos institucionales: Los agentes están frecuentemente en posición de hacer daño al principal, tales como malversación, corrupción, y abuso de autoridad. Por lo tanto, el principal necesita frustrar la posibilidad del agente para perseguir dichos cursos de acción unilateralmente. La solución consiste en chequeos institucionales. Cuando la autoridad ha sido delegada a un agente, debería existir por lo menos otro agente con la autoridad de veto o de bloquear la acción de ese agente.

4) Crear múltiples principales o múltiples agentes con objetivos disonantes, que se compensen entre sí ("checks and balances"). Es la lógica detrás de la división de poderes.

5) Inducir competencia, entre agencias del Estado o con una contraparte privada. Aunque hay mayores costos debido a la duplicación de esfuerzos y quizás a la pérdida de economías de escala, la competencia facilita la medición del rendimiento y, si es combinado con los incentivos correctos, mejora el desempeño.

6) Descentralizar. Mejora el control del gobierno, al traerlo más cerca de la gente. Pero reduce su capacidad para compensar las diferencias de ingreso a nivel regional. También requiere mayor capacidad administrativa, y puede inducir a restricciones de presupuesto blandas en cual las jurisdicciones menos eficientes serán más subsidiadas por el gobierno central.

En el caso particular, de diseño de instituciones al nivel de un espacio económico ampliado, puede entenderse la remisión de responsabilidades a un ente supranacional, como una forma de descentralización, en el marco de la cual lobbies proteccionistas opuestos puedan ser neutralizados y perder su condición de principales. Esto sería positivo para el bienestar, ya que la investigación estaría exenta de presiones proteccionistas. La determinación de la existencia de dumping se debería hacer sólo a través de las instituciones a nivel regional, obligando a los distintos países a utilizar las instancias supranacionales. Se evitaría de esta forma, que la coexistencia de los dos sistemas lleve al país a usar el camino más fácil, que es el mecanismo unilateral empleado hasta este momento, y la superposición de actividades. Por otra parte, al interior del espacio económico ampliado no tiene sentido la imposición de instrumentos antidumping y compensatorios sino en su lugar la imposición de una política de defensa de la competencia común, que abarque los productos y sectores liberalizados.

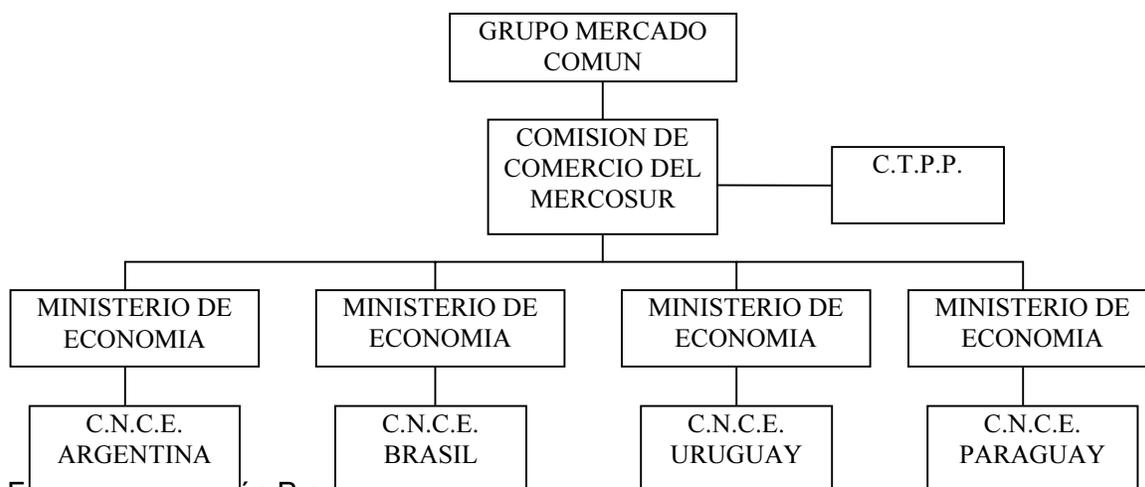
VI-2 Instituciones para el comercio desleal en el Mercosur

El primer paso para la reforma institucional es armonizar la legislación⁵ y procedimientos referentes a competencia desleal en los países miembros, teniendo como marco lo dispuesto por la Ronda Uruguay del GATT. Esto dará unidad de criterio en la toma de decisiones, además de sujetarse al estándar mundialmente aceptado. Se debería considerar también el uso de los estándares de políticas de competencia en el comercio extrazona, para evitar el posible abuso de acciones antidumping. En el ámbito del espacio económico europeo y del acuerdo comercial entre Nueva Zelandia y Australia, se abandonó el uso de medidas antidumping y compensatorias intrazona, en favor de nuevas reglas comunes de política de competencia entre sus miembros. Esta política debe ser tomada por el Mercosur donde la integración ya lograda lo permita, ya que con políticas de competencia se atacan las causas del dumping y mejora la competitividad de la industria doméstica. Los bienes y productos exceptuados de la apertura o en listas especiales deberían ser tratados como provenientes de extrazona mientras dure la transición.

El Reglamento 7/93 aprobado por el Consejo del Mercado Común, estableció las disposiciones aplicables a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping o de subsidios provenientes de países no miembros del Mercado Común del Sur. Este Reglamento es sólo una aproximación a la legislación necesaria, define conceptos como dumping, valor normal y precio de exportación, pero no hace mención de procedimientos ni de organismos competentes. Tampoco reglamentó sobre el tratamiento a cuestiones intrazona, que en la actualidad representan un gran porcentaje de las denuncias. Por ejemplo, en el período 1995-96, en Argentina, los productos brasileños representaron aproximadamente el 30% de las denuncias. Las acciones antidumping y compensatorias intrazona están permitidas por resolución 123/94 del Grupo Mercado Común, hasta el momento en que exista un acuerdo de fijar reglas comunes de defensa de la competencia interna.

La estructura institucional para los temas de competencia desleal sería la siguiente:

Gráfico VI.1 - Estructura Institucional.



Fuente: Elaboración Propia.

En la reunión del Consejo de Mercado Común en Fortaleza (16 y 17 de diciembre de 1996), se acordó bajo Decisión 18/96 continuar con esta situación hasta el 31 de diciembre del 2000.

En un escenario de máxima integración se podría dotar a un órgano dentro del Mercosur de competencias supranacionales en la materia. Los órganos encargados de aplicar el reglamento serían a nivel Estado, la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) de cada país y a nivel regional, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio de Mercosur.

VI -3 Procedimientos propuestos para la investigación

El Grupo Mercado Común sería el encargado de adoptar medidas a nivel Regional, estableciendo los derechos antidumping, compensatorios y salvaguardias. Se sugiere que abarque sólo los bienes donde hay barreras al comercio. La Comisión de Comercio del Mercosur sería el organismo competente para investigar la existencia de dumping y subsidios intra-Mercosur y con terceros países,

⁵ Las leyes son las reglas que definen los incentivos de los agentes, llevando a determinados equilibrios, y constituyen el Marco Institucional.

asesorada por el Comité Técnico. Las CNCE de cada país investigarían la existencia de daño en su industria nacional.

Para toda denuncia se aplicaría el Reglamento Común del Mercosur, aunque las investigaciones sólo afecten a un Estado (en tal caso será tratado por la CNCE de ese país y luego elevado a la CCM). La denuncia podría presentarse ante la CCM y ésta analizar a nivel regional, con la ayuda de las CNCE de cada estado, pudiendo tomar medidas a nivel regional o de cada país. La denuncia también podría ser presentada en cada país, cuando se tratara de excepciones a los acuerdos de integración y en este caso el Ministerio de Economía podría tomar medidas a nivel nacional unilateralmente. Será obligatorio elevar la denuncia a la CCM, la que evaluará las medidas aplicadas y considerará su ampliación al resto de los países miembros. En caso de controversias, regirá lo establecido por el GMC. Esto muestra la importancia que tendrá el GMC, por lo que será necesario establecer claramente el quórum y las mayorías de votos con las que se tomarían las decisiones, así como también la forma y tiempos de elección de los integrantes.

Los casos de competencia desleal en productos exceptuados entre los Estados integrantes del Mercosur serán tratados por la legislación antidumping nacional (unificada), como a extrazona, hasta tanto se perfeccione el mercado común, en donde se aplicarán medidas de defensa de la competencia, que tratan los comportamientos de discriminación de precios y otras prácticas consideradas anti-competitivas entre las empresas de los países miembros.

Las CNCE deberían ser descentralizadas y depender directamente de una instancia supranacional, con procedimientos e instrucciones muy claros y transparentes. De esta forma se quita poder discrecional a los estados nacionales y se ataca el problema principal-agente ya analizado.

VII Conclusiones

En este trabajo, se abordaron las prácticas de resguardo comercial frente al dumping y las subvenciones, atendiendo a los acuerdos regionales, donde el trato entre países miembros y no miembros del acuerdo debe ser diferenciado. Aunque se incorporaron los antecedentes internacionales en la materia, el énfasis es en el Mercosur. Se estudiaron la normativa y las instituciones que administran en la actualidad la temática y se efectuaron propuestas de política en lo que hace a normativa, instituciones e incentivos.

El dumping es conceptualmente la discriminación de precios en diferentes mercados nacionales. Aparece como resultado directo de la protección que gozan los exportadores en su mercado, por medio de aranceles y costos de transporte. Estos factores permiten que la firma venda a precios más altos en el mercado interno. Caracterizado por el tiempo de duración, el dumping es ocasional o de largo plazo y por su forma, es recíproco, inverso o predatorio.

Se entiende por subvención en el comercio internacional, a la acción de los gobiernos otorgando beneficios financieros o económicos, teniendo por finalidad que una empresa o industria sea competitiva y pueda incrementar su participación en el mercado externo. También, la acción de un gobierno que induzca a una entidad privada a proveer de beneficios a terceros.

La práctica de realizar exportaciones mediante dumping o beneficiadas por subvenciones estatales es considerada desleal en el comercio internacional, y habilita penalizaciones por parte de los países afectados, que se instrumentan mediante derechos antidumping, en el primer caso o derechos compensatorios en el segundo.

A nivel teórico, una hipótesis alternativa es que las medidas antidumping no eliminan las distorsiones de la economía mundial inherentes a los comportamientos de dumping, y además, introducen una distorsión proteccionista que puede, a la larga reducir el bienestar de los socios comerciales. Esta última distorsión tiene un impacto similar que las políticas de comercio proteccionistas como los aranceles y las cuotas.

El bienestar nacional es ambiguamente afectado por la actividad de dumping. El bienestar del país exportador con dumping tiene dos componentes: el excedente del consumidor en el consumo doméstico, y los beneficios ganados por los productores en las ventas domésticas y externas. Parte de los nuevos beneficios ganados por los productores es una transferencia desde los consumidores, y no será una adición neta al bienestar social. Para aumentar el bienestar, los mayores beneficios por las ventas externas deben exceder la baja en el excedente del consumidor. El bienestar en el país importador es mejorado por el dumping si los beneficios de las firmas que compiten con las importaciones caen, pero sirven como una transferencia a los consumidores en ese país, debido a la posibi-

lidad de conseguir importaciones más baratas.

Para la OMC, se considerará que un producto es objeto de dumping, cuando su precio de exportación sea menor que el precio comparable en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador. Se entenderá por daño, salvo indicación en contrario, un perjuicio importante causado a la producción nacional, una amenaza de daño real e inminente, o un retraso sensible en la creación de un producto nacional.

A partir de la creación de la OMC, las normas multilaterales restringen la capacidad de decisión a nivel nacional, obligando a la uniformidad y homogeneización en el derecho y al cumplimiento de ciertas prácticas en el campo de la política comercial.

Los ejes de la propuesta para el Mercosur en este trabajo, y en forma sintética, son los siguientes:

1) Las normativas nacionales debieran unificarse, teniendo como referencia la Multilateral, que emanó de la Ronda Uruguay del GATT. También debería unificarse la legislación sobre defensa de la competencia.

2) Se impone generar instituciones y procedimientos que sean sensibles a las enseñanzas de la economía de la información y en particular al paradigma principal-agente. En orden a proporcionar incentivos que eviten el sesgo proteccionista al interior del acuerdo que estas medidas engendran, se sugiere la delegación en un ente supranacional del tratamiento de cuestiones de dumping y subvenciones hacia extrazona, la delegación supranacional de la política de defensa de la competencia común, que debe sustituir intrazona el tratamiento antidumping y compensatorio.

3) A nivel transitorio, y mientras persistan excepciones temporales de productos, estos deberían tratarse como de extrazona (en rigor no han ingresado al acuerdo), hasta tanto se los incorpore al libre comercio del bloque. Se delegaría en cada país la aplicación de políticas antidumping y compensatorias a este subconjunto hasta tanto persistan las excepciones, y con la normativa común. En la medida en que tales excepciones se desactiven, convergerán estos productos al régimen común supranacional.

4) El bloque, que estaría a salvo de presiones proteccionistas locales contra los socios, debe administrar el trato a extrazona con absoluto respeto de las normas internacionales, por los argumentos de reciprocidad y ventaja mutua que son la base del Sistema Multilateral de Comercio. En tal sentido, el bloque no sería una fortaleza proteccionista sujeta a retaliaciones por el abuso discrecional de sus políticas antidumping y compensatorias.

Bibliografía

- Ahumada, Hildegart y Pablo Sanguinetti (1994). "Apertura Económica, aumento de las exportaciones y crecimiento económico en el contexto argentino". Premio Fulvio Salvador Pagani. GEL.
- Bagwell, Kyle y Robert Steiger (1998). "Will Preferential Agreements Undermine the Multilateral Trading System?" *The Economic Journal* 108 (July). Royal Economic Society.
- Barreira, Enrique (1993). "La Aduana en el tratado del Mercosur". *Revista de Estudios Aduaneros* N° 5.
- Berlinski, Julio (1994). "Post Trade Liberalization Institutional Issues in Argentina". Centro de Investigaciones Económicas, documento de trabajo N°182.
- Bhagwati, Jagdish (1992). "Regionalism versus Multilateralism. An Overview. World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration". Session 1, Paper 1. Washington, April 1-2.
- Bhagwati, Jagdish y Arvind Panagariya (1998). "Preferential Trading Areas, and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes? *The Economics of Preferential Trade Agreements*". AIE Press. Washington.
- Bhagwati, Jagdish, David Greenaway y Arvind Panagariya (1998). "Trading Preferentially. Theory and Policy". *The Economic Journal* 108 (July). Royal Economic Society.
- Brander, James y Paul Krugman (1982). "A Reciprocal Dumping Model of International Trade".
- Conway, Patrick y Sumana Dhar (1991). "The Economic Effects of Widespread Application of Antidumping Duties to Import Pricing".
- Corden, W. (1974). "Trade Policy and Economic Welfare".
- CNCE (1995). Normas y Procedimientos para la Aplicación de Derechos Antidumping y Compensatorios en la República Argentina.
- Dearnorff, A.V. (1988). "Economic Perspectives on Antidumping Law," in J.H. Jackson and E.A. Vernilist, eds. *Studies in International Trade Policy, Antidumping Law and Practice*. University of Michigan Press.
- Decretos 1326/98 y 2121/94 y Ley 24425
- Delgado, Ricardo (1997). "Regulación Antidumping: Un Análisis del Caso Argentino en los Años 90", *Boletín Informativo Techint* N°292.
- Dixit, A.(1988). "Anti-Dumping and Countervailing Duties under Oligopoly". *European Economic Review* 32.
- Downs, Anthony (1957). "An Economic Theory of Democracy". New York: Harper and Row.
- Elthier, J. (1998). "The New Regionalism". Economic Development Institute of the World Bank.
- Fasulino, Eduardo (1995). "Los Problemas de la Competencia entre la Argentina y Brasil". *Argentina y Brasil enfrentando el Siglo XXI*. ABRA.
- Finger, Michael (1992). "GATT's Influence on Regional Arrangements". World Bank.
- Fiorina, M. (1981). "Retrospective Voting in American National Elections". Yale University Press.
- GATT (1991). "Informe Dunkel". (Negociaciones Comerciales Multilaterales Ronda Uruguay).
- Haberler, G. (1937). "The Theory of International Trade with Its Applications to Commercial Policy. New York. Macmillan.
- Harrison, Ann (1991). "The New Trade Protection. Price Effects of Antidumping and Countervailing Measures in the United States".
- Heyman, Daniel y Fernando Navajas (1998). "Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur. Algunas Reflexiones". Documento de Trabajo 81. CEPAL. Buenos Aires.
- Juretic, Anahí (1997). "Normas y Procesos Referidos a Importaciones con Dumping o Subvencionadas". Tesis ISEG. Inédita.
- Krugman, Paul (1990). "Rethinking International Trade. The MIT Press.
- Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice (1995). "Comercio Internacional". McGraw-Hill.
- Manin, Bernard (1995). "Principes du gouvernement représentatif". Paris: Calmann - Lévy.
- Miranda, Jorge (1996). "Should Anti-Dumpin Laws Be Dumped?".
- Moe, Terry M. (1990). "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics and Organization* 6.
- Montuschi, Luisa (1993). "Análisis Económico del Dumping y de la Pertinencia de las Políticas Antidumping". CEI.
- OMC (1996). "Informe Anual de la Organización Mundial del Comercio". Ginebra.
- Przeworski, Adam (1996). "On the Design of the State: a Principal-Agent Perspective". New York University. To be presented at the Workshop on Economic Transformation and the Reform of the State.