ENTENDER LA OMC: LOS ACUERDOS

Antidumping, subvenciones, salvaguardias: casos imprevistos, etc.

La consolidación de los aranceles y su aplicación por igual a todos los interlocutores comerciales (trato de la nación más favorecida, o NMF) son fundamentales para que el comercio de mercancías se desarrolle sin dificultades. Los Acuerdos de la OMC establecen los principios, pero también autorizan excepciones en algunas circunstancias. A este respecto, cabe citar las tres cuestiones siguientes:

* Medidas adoptadas contra el dumping (ventas a precios deslealmente bajos)
* subvenciones y derechos “compensatorios” especiales para compensar las subvenciones
* medidas de urgencia para limitar temporalmente las importaciones, destinadas a “salvaguardar” las ramas de producción nacionales.

***Medidas antidumping***

Si una empresa exporta un producto a un precio inferior al que aplica normalmente en el mercado de su propio país, se dice que hace “dumping”. ¿Se trata de una competencia desleal? Las opiniones difieren, pero muchos gobiernos adoptan medidas contra el dumping con objeto de proteger a sus ramas de producción nacionales. El Acuerdo de la OMC no emite ningún juicio. Se centra en la manera en que los gobiernos pueden o no responder al dumping; establece disciplinas para las medidas antidumping y a menudo se le denomina “Acuerdo Antidumping”. (El hecho de centrarse sólo en la respuesta al dumping contrasta con el enfoque adoptado en el [Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm8_s.htm#subsidies).)

Las definiciones jurídicas son más precisas, pero, hablando en términos generales, el Acuerdo de la OMC autoriza a los gobiernos a adoptar medidas contra el dumping cuando se ocasione un daño genuino (“importante”) a la rama de producción nacional competidora. Para poder adoptar esas medidas, el gobierno tiene que poder demostrar que existe dumping, calcular su magnitud (cuánto más bajo es el precio de exportación en comparación con el precio en el mercado del país del exportador), y demostrar que el dumping está causando daño o amenaza causarlo.

El GATT (artículo 6) autoriza a los países a adoptar medidas contra el dumping. El Acuerdo Antidumping aclara y amplía el artículo 6, y ambos funcionan conjuntamente. Permiten a los países actuar de un modo que normalmente vulneraría los principios del GATT de [consolidación](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm#bind) de los aranceles y [no discriminación](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm#mfn) entre los interlocutores comerciales. Por regla general, la medida antidumping consiste en aplicar un derecho de importación adicional a un producto determinado de un país exportador determinado para lograr que el precio de dicho producto se aproxime al “valor normal” o para suprimir el daño causado a la rama de producción nacional en el país importador.

Existen muchas maneras diferentes de calcular si un determinado producto es objeto de dumping en grado importante o sólo ligeramente. El Acuerdo reduce la gama de posibles opciones. Ofrece tres métodos para calcular el “valor normal” del producto. El principal de ellos se basa en el precio del producto en el mercado del país del exportador. Cuando no puede utilizarse ese método, existen dos alternativas: el precio aplicado por el exportador en otro país o bien un cálculo basado en la combinación de los costos de producción del exportador, otros gastos y márgenes de beneficio normales. El Acuerdo determina asimismo cómo realizar una comparación equitativa entre el precio de exportación y lo que sería un precio normal.

El cálculo de la magnitud del dumping de un producto no es suficiente. Las medidas antidumping sólo se pueden aplicar si el dumping perjudica a la rama de producción del país importador. Por lo tanto, ha de realizarse en primer lugar una investigación minuciosa conforme a determinadas reglas. En la investigación deben evaluarse todos los factores económicos que guardan relación con la situación de la rama de producción en cuestión. Si la investigación demuestra que existe dumping y que la rama de producción nacional sufre un daño, la empresa exportadora puede comprometerse a elevar su precio a un nivel convenido a fin de evitar la aplicación de un derecho de importación antidumping.

Se establecen procedimientos detallados sobre cómo han de iniciarse los casos antidumping y cómo deben llevarse a cabo las investigaciones y sobre las condiciones para lograr que todas las partes interesadas tengan oportunidad de presentar pruebas. Las medidas antidumping deben expirar transcurridos cinco años a partir de la fecha de su imposición, salvo que una investigación demuestre que la supresión de la medida ocasionaría un daño.

Las investigaciones antidumping han de darse inmediatamente por terminadas en los casos en que las autoridades determinen que el margen de dumping es insignificante (lo que se define como inferior al 2 por ciento del precio de exportación del producto). Se establecen asimismo otras condiciones. Por ejemplo, las investigaciones tienen también que terminar si el volumen de las importaciones objeto de dumping es insignificante (es decir, si el volumen procedente de un país es inferior al 3 por ciento de las importaciones totales de ese producto, aunque las investigaciones pueden continuar si varios países que suministren en individualmente menos del 3 por ciento de las importaciones representan en conjunto el 7 por ciento o más de las importaciones totales).

El Acuerdo establece que los países Miembros deben informar al Comité de Prácticas Antidumping acerca de todas las medidas antidumping preliminares o definitivas, pronta y detalladamente. También deben informar semestralmente de todas las investigaciones. Cuando surjan diferencias, se aconseja a los Miembros que celebren consultas entre sí. También pueden recurrir al procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

***Subvenciones y medidas compensatorias***

Este Acuerdo tiene una doble función: somete a disciplina la utilización de subvenciones y reglamenta las medidas que los países puedan adoptar para contrarrestar los efectos de las subvenciones. En él se dispone que un país puede utilizar el [procedimiento de solución de diferencias](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/disp1_s.htm) de la OMC para tratar de lograr la supresión de la subvención o la eliminación de sus efectos desfavorables, o que el país puede iniciar su propia investigación y aplicar finalmente derechos adicionales (llamados “derechos compensatorios”) a las importaciones subvencionadas que se concluya causan un perjuicio a los productores nacionales.

El Acuerdo contiene una definición de subvención. Establece también el concepto de subvención “específica”, es decir, una subvención exclusivamente destinada a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción del país (o Estado, etc.) que la otorga. Sólo las subvenciones específicas están sujetas a las disciplinas establecidas en el Acuerdo. Pueden ser subvenciones internas o subvenciones a la exportación.

El Acuerdo establece dos categorías de subvenciones: subvenciones prohibidas y subvenciones recurribles. Inicialmente contenía una tercera categoría: subvenciones no recurribles. Esta categoría existió durante cinco años, hasta el 31 de diciembre de 1999, y no se mantuvo después. El Acuerdo es aplicable a los productos agropecuarios y a los productos industriales, excepto cuando las subvenciones estén exentas en virtud de la “cláusula de paz” del [Acuerdo sobre la Agricultura](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm3_s.htm), que expirará al final de 2003.

* Subvenciones prohibidas: son aquellas cuya concesión está supeditada al logro de determinados objetivos de exportación o a la utilización de productos nacionales en vez de productos importados. Están prohibidas porque están destinadas específicamente a distorsionar el comercio internacional y, por consiguiente, es probable que perjudiquen al comercio de los demás países. Pueden impugnarse mediante el procedimiento de solución de diferencias de la OMC, que prevé para ellas un calendario acelerado. Si en el procedimiento de solución de diferencias se confirma que la subvención figura entre las prohibidas, debe suprimirse inmediatamente. De lo contrario, la parte reclamante puede adoptar contramedidas. Si las importaciones de productos subvencionados perjudican a los productores nacionales, puede imponerse un derecho compensatorio.

Subvenciones recurribles: cuando se trata de una subvención comprendida en esta categoría el país reclamante tiene que demostrar que la subvención tiene efectos desfavorables para sus intereses. De no ser así, se permite la subvención. En el Acuerdo se definen tres tipos de perjuicio que las subvenciones pueden causar: pueden ocasionar un daño a una rama de producción de un país importador; pueden perjudicar a los exportadores rivales de otro país cuando unos y otros compitan en terceros mercados; y las subvenciones internas de un país pueden perjudicar a los exportadores que traten de competir en el mercado interno de dicho país. Si el Órgano de Solución de Diferencias dictamina que la subvención tiene efectos desfavorables, se debe suprimir la subvención o eliminar sus efectos desfavorables. También en este caso puede imponerse un derecho compensatorio si las importaciones de productos subvencionados perjudican a los productores nacionales.

Algunas de las disciplinas establecidas son similares a las del Acuerdo Antidumping. Para poder imponer derechos compensatorios (el equivalente de los derechos antidumping) el país importador tiene que haber realizado antes una detenida investigación similar a la exigida para adoptar medidas antidumping. Existen normas detalladas para decidir si un producto está subvencionado (lo que no siempre resulta un cálculo fácil), criterios para determinar si las importaciones de productos subvencionados perjudican (“causan daño”) a una rama de producción nacional, procedimientos para la iniciación y realización de investigaciones, y normas sobre la aplicación y duración (normalmente cinco años) de las medidas compensatorias. El exportador subvencionado puede también convenir en elevar sus precios de exportación como alternativa a la aplicación de derechos compensatorios a sus exportaciones.

Las subvenciones pueden desempeñar una importante función en los países en desarrollo y en la transformación de las economías de planificación centralizada en economías de mercado. Los países menos adelantados y los países en desarrollo con un PNB por habitante inferior a 1.000 dólares EE.UU. están exentos de las disciplinas impuestas con respecto a las subvenciones a la exportación prohibidas. Los demás países en desarrollo disponen de un plazo de hasta el año 2003 para eliminar sus subvenciones a la exportación. Los países menos adelantados deben eliminar las subvenciones destinadas a la sustitución de las importaciones (es decir, las subvenciones que tienen por finalidad ayudar a la rama de producción nacional y evitar las importaciones) para el año 2003; en el caso de los demás países en desarrollo el plazo expiraba el año 2000. Los países en desarrollo reciben también un trato preferencial cuando sus exportaciones están sujetas a investigaciones en materia de derechos compensatorios. Con respecto a las economías en transición, las subvenciones prohibidas tenían que quedar eliminadas gradualmente para el año 2002.

* ***Salvaguardias:*** protección frente a las importaciones en casos de urgencia

Un Miembro de la OMC puede restringir temporalmente las importaciones de un producto (adoptar medidas de “salvaguardia”) si las importaciones de ese producto han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan causar daño a una rama de producción nacional. El daño causado ha de ser grave. Siempre se pudo recurrir a estas medidas en el marco del GATT (artículo 19). No obstante, no se utilizaron con frecuencia, al preferir algunos gobiernos proteger a las ramas de producción nacionales mediante medidas de “zona gris”; es decir, valiéndose de negociaciones bilaterales celebradas al margen del GATT, convencían a los países exportadores para que limitaran “voluntariamente” las exportaciones o aceptaran otras fórmulas de reparto de los mercados. Se llegó a acuerdos de este tipo con respecto a una amplia gama de productos: por ejemplo, automóviles, acero y semiconductores.

El Acuerdo sobre la OMC aportó innovaciones. En él se prohíben las medidas de “zona gris” y se establecen plazos para todas las medidas de salvaguardia (“cláusula de extinción”). En el Acuerdo se estipula que los Miembros no tratarán de adoptar, adoptarán ni mantendrán limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares por el lado de las exportaciones ni por el de las importaciones. Las medidas bilaterales que no se habían modificado para ponerlas en conformidad con el Acuerdo se eliminaron gradualmente hasta finales de 1998. Cada país podía mantener una de esas medidas un año más (hasta finales de 1999), pero únicamente la Unión Europea — con respecto a sus restricciones a las importaciones de automóviles procedentes del Japón — hizo uso de esa disposición.

Un incremento de las importaciones que justifique la adopción de medidas de salvaguardia puede ser un aumento real de las importaciones (un *aumento absoluto*); o puede ser también un incremento de la proporción de las importaciones de un mercado en proceso de contracción, aun cuando el volumen de las importaciones no sea mayor (*aumento relativo*).

Las ramas de producción o las empresas pueden solicitar la adopción de medidas de salvaguardia por sus gobiernos. El Acuerdo de la OMC establece prescripciones sobre las investigaciones en materia de medidas de salvaguardia por parte de las autoridades nacionales. Se hace hincapié en que haya transparencia y en que se sigan las normas y prácticas establecidas, evitando la utilización de métodos arbitrarios. Las autoridades que realizan las investigaciones tienen que anunciar públicamente la fecha en que tendrán lugar las audiencias y prever otros medios apropiados para que las partes interesadas presenten pruebas, que deben incluir argumentos sobre si la medida es de interés público.

En el Acuerdo se establecen criterios para evaluar la existencia o amenaza de “daño grave” y se indican los factores que deben tenerse en cuenta al determinar los efectos de las importaciones en la rama de producción nacional. Cuando se impone una medida de salvaguardia, únicamente debe aplicarse en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste por parte de la rama de producción afectada. En los casos en que se impongan restricciones cuantitativas (contingentes), no deberán normalmente reducir el volumen de las importaciones por debajo del promedio anual de los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se dé una justificación clara de la necesidad de fijar un nivel diferente para prevenir o reparar el daño grave.

En principio, las medidas de salvaguardia no pueden ir dirigidas contra las importaciones de un determinado país. No obstante, en el Acuerdo se establece la forma en que pueden distribuirse los contingentes entre los países proveedores, incluso en circunstancias excepcionales en que las importaciones de ciertos países hayan aumentado con una rapidez desproporcionada. La duración de las medidas de salvaguardia no debe exceder de cuatro años, aunque este plazo puede prorrogarse hasta ocho años a condición de que las autoridades nacionales competentes determinen que la medida es necesaria y que hay pruebas de que la rama de producción afectada está en proceso de reajuste. Las medidas impuestas por plazos superiores a un año deben ser objeto de liberalización progresiva.

Cuando un país restringe las importaciones para proteger a los productores nacionales debe, en principio, dar algo a cambio. En el Acuerdo se dispone que el país exportador o los países exportadores pueden tratar de lograr una compensación mediante la celebración de consultas. Si no se llega a un acuerdo, el país exportador puede adoptar medidas de retorsión de efectos equivalentes: por ejemplo, puede aumentar los aranceles aplicados a las exportaciones del país que haya adoptado la medida de salvaguardia. En algunas circunstancias, el país exportador ha de esperar tres años, contados a partir de la fecha de establecimiento de la medida de salvaguardia, para poder adoptar medidas de retorsión; por ejemplo, si la medida está en conformidad con las disposiciones del Acuerdo y si se ha adoptado como consecuencia de un aumento de las importaciones procedentes del país exportador.

Las exportaciones de los países en desarrollo están protegidas en cierto grado de las medidas de salvaguardia. Un país importador únicamente puede aplicar una medida de salvaguardia a un producto procedente de un país en desarrollo si éste suministra más del 3 por ciento de las importaciones de ese producto o si las importaciones procedentes de los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones inferior al 3 por ciento representan en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión.

El Comité de Salvaguardias de la OMC supervisa la aplicación del Acuerdo y es responsable de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones por parte de los Miembros. Los gobiernos han de informar de cada etapa de las investigaciones en materia de medidas de salvaguardia y de la correspondiente adopción de decisiones, y el Comité ha de examinar esos informes.