

EL COSTO PARA AMÉRICA LATINA DE ADOPTAR POLÍTICAS DESLEALES DE COMERCIO

Julio Nogués

Banco Mundial

Resumen: Los costos sociales para América Latina debido a las políticas desleales de comercio aumentarán en los próximos años. Durante los ochenta, Latinoamérica resintió de manera significativa estas políticas por parte de países industrializados. Sin embargo, el costo aumentará en tanto un mayor número de países latinoamericanos vayan adoptando políticas semejantes. América Latina debería detener este proceso y considerar, en su lugar, la importancia de proteger sus industrias con políticas macroeconómicas apropiadas, tasas de cambio realistas y medidas equilibradas de salvaguardia.

Abstract: The social costs of unfair trade policies to Latin America will increase in the upcoming years. During the 80s, Latin America suffered significantly when industrial countries applied numerous unfair trade measures against its exports. Latin America should stop this process and consider instead the importance of protecting their industries with appropriate macroeconomic policies, realistic exchange rates, and balanced safeguard measures.

1. Introducción

Este trabajo presenta dos argumentos. Primero, las prácticas desleales de comercio de los países industrializados significaron un alto costo social para América Latina durante la década de los ochenta. Segundo, el pronóstico para los noventa es que éste continuará. Ya que, probablemente, el origen de dicho costo provendrá de los países latinoamericanos antes que de los industrializados, pues aquéllos harán mayor uso de prácticas desleales.

En la sección 2 se ofrecen algunas cifras sobre la elevación de impuestos *antidumping* en contra de las exportaciones latinoamericanas durante los ochenta. En la 3 se contempla, en el mismo sentido, lo relativo a los impuestos compensatorios. Ambas secciones concluyen que los países latinoamericanos han sufrido de manera significativa la aplicación de estas políticas desleales por parte de los países industrializados. En la sección 4 se señala cómo debido a la instrumentación de medidas de liberalización comercial en países latinoamericanos, están aumentando las presiones de grupos nacionales interesados en introducir o activar políticas desleales de comercio, y como también sus gobiernos están cediendo a dichas presiones. En consecuencia, podríamos predecir que durante los noventa estos países fomentarán el establecimiento de medidas desleales de comercio. En la última sección se les recuerda a los políticos que existen otras opciones para proteger la industria nacional en su transición a una economía más abierta y competitiva, las cuales conllevan costos sociales sensiblemente más bajos que los atribuidos a las políticas desleales de comercio.

2. Investigaciones de dumping y antidumping¹

2.1. Aspectos económicos y legales

En la literatura sobre comercio internacional, es muy frecuente que se identifique el *dumping* con prácticas depredatorias de precios que buscan desplazar productores en un mercado, con el propósito de establecer precios monopólicos. Por lo tanto, las acciones *antidumping* aplicadas en contra de estas políticas depredatorias elevan el bienestar social.

El artículo VI del GATT establece que se incurre en *dumping* cuando "...los productos de un país son introducidos en el comercio de otro país por debajo del valor normal..." El valor normal es el precio de venta interno en el país exportador. El *dumping*, tal como lo define el GATT, puede presentarse en diversas circunstancias. En un periodo de recesión, cuando precios bajos de exportación pueden ayudar a incrementar las exportaciones y cubrir los costos fijos; cuando los exportadores cuentan con un mercado interno protegido; cuando las exportaciones son subsidiadas; o bien cuando existe un abatimiento de precios.

Así pues, la definición de *dumping* del GATT está claramente sesgada hacia la protección. Además, las regulaciones administrativas también facili-

¹ Muchos de los argumentos presentados en esta sección y la siguiente son desarrollados en Nogués (1991a).

tan la introducción de medidas *antidumping*. Por ejemplo, Banks (1991) observa que la práctica de construir valores normales, en oposición al uso de precios de mercado, sesga las estimaciones de los márgenes del *dumping* hacia arriba.

En resumen, dadas las condiciones de fuerte competencia que prevalecen en el mercado internacional de la mayoría de bienes, es bastante improbable la instrumentación exitosa de acciones depredatorias. Esto es particularmente cierto para países relativamente pequeños y para empresas. Como concluye Palmeter, "... los esquemas depredatorios de precios son raramente utilizados y con poco éxito..." Además, es probable que en algunos casos *antidumping* de países industrializados el "comportamiento depredatorio esté remotamente presente..." (Palmeter, 1988).

2.2. Acciones *antidumping* en contra de países latinoamericanos

Las estadísticas del GATT mostradas en el cuadro 1 indican que entre 1980 y 1988 los países industrializados iniciaron un total de 1 689 casos de *antidumping*, lo que representa un incremento significativo con relación a otros periodos. Por ejemplo, entre 1975 y 1979, los Estados Unidos iniciaron 97 casos de *antidumping*, mientras que de 1980 a 1988 el número se elevó a 411. Esto representa, sobre la base de un promedio anual, un incremento del 235 por ciento.²

Finger y Murray han presentado recientemente cifras de Estados Unidos sobre casos *antidumping*; aquellos ejercidos en contra de Latinoamérica se encuentran en el cuadro 2. De acuerdo con la legislación de los Estados Unidos, un caso afirmativo de *antidumping* puede finalizar con un compromiso, o bien con la imposición de impuestos *antidumping*. En un compromiso el exportador acuerda, usualmente, aumentar el precio de sus exportaciones lo suficiente para eliminar el margen de *dumping*. Como se puede observar, la mayoría de los casos concluye en compromiso, pero en el caso de países pequeños muy a menudo se termina con la imposición de impuestos *antidumping*.

Más importante es lo que nos muestra el cuadro 3. Por lo menos hasta 1986, había aumentado la incidencia de las acciones *antidumping* de los países industrializados en contra de los países altamente endeudados de Latinoamérica.³

² Dada la carencia de datos para otros países, de aquí en adelante la mayoría de las cifras se refieren a la economía estadounidense.

³ La lista de los altamente endeudados es la del Banco Mundial.

Cuadro 1
Medidas en contra de importaciones por tipo de acción y por país, 1979-1988

<i>Tipo de acción</i>	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1979- 1988
<i>Mundo (% del total)</i>											
<i>Antidumping</i>	59.0	89.3	77.0	61.8	78.9	74.0	78.0	84.9	84.1	89.9	76.9
Impuestos compensatorios	33.3	9.4	13.2	35.4	13.4	22.3	16.9	11.1	6.3	6.9	18.0
Salvaguardia GATT	0.0	0.0	0.6	0.5	1.1	0.4	0.4	0.7	0.5	0.0	0.5
Cláusula de Escape	3.4	1.3	3.4	0.7	3.8	2.6	4.3	2.3	6.3	0.9	2.7
Otras	4.3	0.0	5.7	1.6	2.7	0.7	0.4	1.0	2.9	2.3	1.9
<i>Mundo (número de acciones)</i>											
TOTAL	117	149	174	432	261	173	255	298	207	218	2384
<i>Estados Unidos</i>											
<i>Antidumping</i>	16	24	15	63	47	73	65	70	14	40	427
Impuestos compensatorios	37	11	22	145	22	52	38	26	5	13	371
Salvaguardia GATT	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2
Cláusula de escape	4	2	6	1	5	6	3	3	2	2	34
Otras	5	-	10	7	7	2	1	3	4	5	44
<i>CEE</i>											
<i>Antidumping</i>	52	26	47	55	43	42	35	31	34	40	406
Impuestos compensatorios	2	0	1	4	3	1	0	0	2	0	13
Salvaguardia GATT	0	0	0	1	0	1	1	2	1	0	6
Cláusula de escape	0	0	0	2	5	1	8	4	11	0	31
Otras	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
<i>Australia</i>											
<i>Antidumping</i>	n.d.	58	49	77	80	56	63	62	17	16	478
Impuestos compensatorios	n.d.	0	0	3	7	6	3	3	0	0	22
Salvaguardia GATT	n.d.	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
<i>Canadá</i>											
<i>Antidumping</i>	n.d.	25	23	72	36	31	36	85	86	53	447
Impuestos compensatorios	n.d.	3	0	1	3	2	2	4	6	2	23
Salvaguardia GATT	n.d.	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
<i>Países en desarrollo</i>											
<i>Antidumping</i>	0	0	0	0	0	0	0	5	23	47	75
Impuestos compensatorios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Salvaguardia GATT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Messerling (1990).
n.d. = no disponible.

Cuadro 2
Casos antidumping y compensatorios de Estados Unidos

	Antidumping					Compensatorios				
	Restrictivos			No res-		Restrictivos			No res-	
	Com-	Otros	Total	trictivos	Total	Com-	Otros	Total	trictivos	Total
Argentina	0	2	2	3	5	0	4	4	2	6
Brasil	14	2	16	5	21	24	4	28	7	35
Chile	0	2	2	0	2	0	1	1	0	1
Costa Rica	0	1	1	0	1	0	2	2	0	2
Colombia	0	1	1	3	4	0	3	3	1	4
Ecuador	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1
El Salvador	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0
México	3	2	5	1	6	6	21	27	2	29
Perú	0	0	0	1	1	0	2	2	2	4
Uruguay	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1
Venezuela	10	1	11	1	12	8	1	9	0	9
TOTAL	23	12	39	15	54	38	40	78	15	92

Fuente: Finger y Murray (1990, cuadros anexos).

Cuadro 3
Porcentaje de casos antidumping en contra de países latinoamericanos altamente endeudados, 1980-1986

País	Porcentaje	
	1980-1981	1982-1986
Comunidad Económica Europea	2.7	7.1
Estados Unidos	2.7	16.5

Fuente: Nogués (1991a, cuadro 2).

Debido a la definición legal de *dumping*, no es sorprendente observar el aumento de casos *antidumping* en contra de países de América Latina. En un mundo donde las políticas podrían haberse dirigido dentro de lineamientos económicos sólidos, es posible que no se hubieran aplicado medidas desleales de comercio en contra de países latinoamericanos, ya que tampoco éstos hubieran encontrado atractivas las acciones depredatorias de precios en contra tanto de Estados Unidos como de otros países industrializados.

El cuadro 4 nos muestra el rango y el promedio de impuestos *antidumping* aplicados por Estados Unidos en contra de países latinoamericanos. Las cifras

muestran un rango que va del 2%, para el caso de Brasil, al 119%, que le corresponde a Argentina. El promedio de impuestos *antidumping* para el total de países considerados es del 32%, es decir, casi 10 veces más grande que el arancel promedio que impone Estados Unidos a sus importaciones.

Cuadro 4
*Rango y promedio de impuestos antidumping de Estados Unidos en contra de países latinoamericanos altamente endeudados**

<i>País</i>	<i>Rango (%)</i>	<i>Promedio (%)</i>
Argentina	69-119	94
Brasil	2-87	33
Chile	2-27	14
Colombia	4-83	27
Ecuador	3-19	9
México	21	21
Venezuela	5-56	29
Muestra	2-119	32

* Sólo se incluyen investigaciones positivas de *antidumping* entre 1980 y 1986.
Fuente: Nogués (1991a, cuadro 3).

Desafortunadamente, aún no se han medido los efectos en el comercio y la distribución de recursos de las acciones *antidumping* ejercidas por Estados Unidos en contra de países de América Latina; aunque, por ejemplo, Staiger y Wolak (1991) han concluido recientemente que en los Estados Unidos "...la imposición de obligaciones (*antidumping*) se orienta a la expectativa de un impacto negativo en las importaciones y de uno positivo en la producción interna..." También resulta interesante mencionar a Messerlin (1988) cuando analiza el efecto de las acciones *antidumping* en el comercio de la Comunidad Europea. En sus estimaciones nos muestra que después del primer año de haberse iniciado una acción *antidumping*, la importación de los bienes afectados por ésta declina en un 18%, y cinco años después en un 50%. Esta drástica reducción producto de la acción *antidumping* ocurrió en el periodo 1980-1986, durante el cual las importaciones de fuera de la Comunidad Europea crecieron sensiblemente. El promedio de los impuestos *antidumping* en el estudio de Messerlin es del 14%. En contraste, el promedio de los impuestos *antidumping* de los Estados Unidos en contra de países latinoamericanos es dos veces superior. De aquí podemos deducir que las exportaciones latinoamericanas afectadas por las acciones *antidumping* es probable que hayan sido seriamente dañadas.

Es también importante señalar que tanto impuestos compensatorios como *antidumping* han sido aplicados por lo regular a importantes industrias

exportadoras, o bien a algunas con un potencial de exportación importante. Entre los ejemplos podemos incluir las exportaciones de jugo de naranja de Brasil (Braga y Silver, 1991), las industrias de floricultura de varios países, incluyendo Colombia y Costa Rica (Méndez, 1991), la ropa de piel de Argentina, etc. Se ha estimado también que el 9.5% de las exportaciones de Brasil pagan impuestos *antidumping* en Estados Unidos y otro 6.9% son afectadas por compromisos *antidumping* y compensatorios.

3. Subsidios a la exportación e impuestos compensatorios

3.1. Aspectos legales y económicos de los impuestos compensatorios

Si consideramos el principio que señala como práctica desleal de comercio el subsidio a las exportaciones, entonces los impuestos compensatorios deben ser utilizados para equilibrar la ventaja desleal propiciada por el subsidio. Sin embargo, aunque el principio económico de los impuestos compensatorios es simple, no lo es su aplicación práctica. Muchas de las complicaciones provienen de la falta de consenso en cuanto a lo que es el subsidio, y cuáles son o no son compensables.

Por ejemplo, el artículo VIII del Código de Subsidio (formalmente el Acuerdo de Interpretación de los artículos VI, XIV y XXII del GATT), afirma que los países que hagan uso de subsidios deberán de evitar dañar a las industrias de otros países. Pero también reconoce el derecho de un país para introducir impuestos compensatorios cuando su industria está siendo afectada por los subsidios. Así pues, el lenguaje empleado en Código está inacabado, y los países que negociaron el Código sólo anexan una lista *ilustrativa* de subsidios que no son aceptados en el comercio internacional.

3.2. Casos de impuestos compensatorios en contra de países latinoamericanos

El cuadro 1 muestra que entre 1980 y 1988 los países industrializados iniciaron 390 investigaciones sobre impuestos compensatorios. De este total, 334 se procesaron en Estados Unidos, 22 en Australia, 23 en Canadá y 9 en la Comunidad Europea. Por lo tanto, entre los países industrializados, Estados Unidos es el compensado.

Como en el caso de los impuestos *antidumping*, los años ochenta han presenciado un crecimiento significativo del número de investigaciones sobre impuestos compensatorios. Por ejemplo, entre 1975 y 1979 Estados Unidos procesó 104 investigaciones sobre impuestos compensatorios, es decir, un promedio anual de 21 casos. Entre 1980 y 1988 este promedio se elevó a 43.

¿Por qué Estados Unidos destaca como el usuario más importante de impuestos compensatorios? Una hipótesis es que los países que subsidian sus exportaciones muestran una fuerte tendencia a vender en el mercado norteamericano. Otra, es que hay países industrializados que cuentan con un mayor número de programas de subsidio que Estados Unidos, por lo que se sienten menos inclinados a utilizar impuestos compensatorios (Nam, 1987). Un argumento menos moralista –y necesitamos uno para poder añadir los subsidios de las exportaciones agrícolas norteamericanas– sugiere que otros países prefieren utilizar investigaciones *antidumping* a fin de contrarrestar los subsidios.

El cuadro 5 nos ofrece el rango y el promedio de los impuestos compensatorios aplicados en contra de países latinoamericanos. El rango va del 1% para el caso de Argentina, hasta el 105% para el de México. La tasa promedio para el grupo de países es del 15%. Esto es, cuatro veces más que la tasa promedio de los gravámenes tarifarios pagados por las importaciones de Estados Unidos. Una vez más, es razonablemente hipotetizar que dicho nivel de impuestos compensatorios debe haber tenido un serio impacto en aquellos exportadores reconocidos como receptores de subsidios gubernamentales. Observemos que la tasa promedio de impuestos compensatorios es cercana a la tasa promedio *antidumping* estudiada por Messerlin (1988) para el caso de la Comunidad Europea. También recuérdese que Messerlin encontró un efecto de importación significativo en bienes que habían sido afectados por impuestos *antidumping*.

Cuadro 5
Rango y promedio de impuestos compensatorios de Estados Unidos en contra de países latinoamericanos

	<i>Rango (%)</i>	<i>Promedio</i>
Argentina	1-16	5
Brasil	3-25	12
Chile	12	12
Colombia	2-16	7
Costa Rica	15-20	17
Ecuador	1	1
México	1-105	9
Peru	2-44	25
Uruguay	2	2
Venezuela	60-76	69
TOTAL	1-105	15

Fuente: Nogués (1991a, cuadro 4).

Antes de discutir los efectos del subsidio a las exportaciones y de los impuestos compensatorios, sería interesante comentar las posibles razones del aumento de los impuestos compensatorios de Estados Unidos durante los ochenta. En principio, uno podría atribuirlo a la elevada tendencia de los países a subsidiar sus exportaciones dirigidas al mercado norteamericano. En contraste, es razonable argumentar que el mayor número de casos compensatorios podría deberse tanto al incremento de presiones proteccionistas, como a un aumento de la buena voluntad de los gobiernos por aceptar peticiones de impuestos compensatorios. Éstas no son hipótesis que se oponen, aunque me inclino a considerar que la última nos proporciona una explicación más cercana a la realidad, ya que durante los ochenta los programas de subsidio a las exportaciones de los países latinoamericanos fueron, principalmente, una continuación de los programas introducidos en años anteriores.

Si los programas de subsidios a las exportaciones no explican el crecimiento de los impuestos compensatorios, entonces éste debe ser explicado por factores internos de los países industrializados, en particular, de Estados Unidos. Además, como ya fue discutido, el aumento de los impuestos compensatorios ha sido facilitado por cambios legales. Y esto no se refiere tan sólo a la definición de subsidios, sino también a los cambios en las reglas diseñadas para facilitar el inicio de las investigaciones sobre impuestos compensatorios (Grinols, 1988). Por ejemplo, el Acta del Acuerdo sobre Comercio de 1979 acortó el periodo durante el cual el Departamento de Comercio decide, de un modo u otro, si se acepta la petición de impuesto compensatorio. Dichos cambios han facilitado el hostigamiento en contra de los países exportadores.

3.3. Consecuencias económicas de los impuestos compensatorios y de los subsidios a la exportación

Finger *et al.* (1982) han presentado evidencias cuantitativas que nos muestran que las políticas de "menos-del-valor-justo", incluyendo impuestos compensatorios, han sido utilizadas como un instrumentos proteccionistas. Más recientemente, Finger y Nogués (1987) han argumentado que los efectos proteccionistas de los impuestos compensatorios se presentan aun durante el periodo en el que la investigación está siendo emprendida. Por ejemplo, entre 1980 y 1986 de las investigaciones sobre impuestos compensatorios iniciadas por Estados Unidos, el 35% obtuvieron un resultado preliminar positivo y un final negativo, lo que nos muestra que en realidad el hostigamiento representa una práctica extendida. Además, cuando los países no han firmado el Código de Subsidios o un acuerdo bilateral, Estados Unidos no emprende la prueba de daño en las investigaciones compensatorias. Finger y Nogués (1987) han demostrado que dicha prueba tiene un efecto importante en el resultado de

las determinaciones finales. En cualquier caso, la mayoría de los países latinoamericanos no han firmado el Código de Subsidios, y podríamos concluir que el hostigamiento en contra de estos países ha sido muy fácil.

Por otro lado, los subsidios a la exportación han tenido asimismo efectos económicos negativos en los países en desarrollo. Primero, en Latinoamérica los subsidios a la exportación son discriminatorios; en general, se otorgan a productos que en el mercado interno se encuentran relativamente más protegidos y que, comúnmente, son de origen industrial (Nogués, 1990a). Por lo tanto, los subsidios incrementan los costos sociales asociados con la protección. Segundo, pérdidas adicionales en el bienestar han ocurrido cuando los recursos están comprometidos en actividades que buscan mantener y aumentar los subsidios a la exportación. Tercero, hay evidencias de que esta clase de subsidios han sido utilizados como un instrumento para compensar la caída de las tasas de cambio reales o la sobrevaluación de la moneda. Es en este sentido los costos sociales de la sobrevaluación de la moneda podrían ser atribuidos, al menos en parte, al subsidio de las exportaciones (Nogués, 1990b). Cuarto, es probable que los costos sociales crezcan aún más en el proceso de recaudación de fondos para pagar los subsidios a la exportación. Finalmente, los costos sociales también aumentan en la presencia de impuestos compensatorios, debido a los recursos que son transferidos del Ministerio de Hacienda de los países que subsidian, hacia los países que imponen compensaciones. La evidencia del papel que han jugado todos estos elementos en Argentina se encuentran en Nogués (1990b); la hipótesis general en ese trabajo es que los subsidios han sido anticompetitivos y ayudan a explicar la caída económica del país.

3.4. La adopción de políticas desleales de comercio: el caso de antidumping

El ensayo ya mencionado de Finger *et al.* (1982) pronosticaba el peligro del *antidumping* y otros instrumentos administrativos de protección. La experiencia de los ochenta les dio la razón. El ensayo mostraba que en Estados Unidos tales políticas han sido fácilmente enarboladas por grupos de interés. En la sección previa se argumentaba que durante los ochenta los países latinoamericanos sufrieron de manera significativa por esas políticas. Por desgracia, a lo largo del proceso estos países aprendieron cómo funciona la protección administrativa y cómo puede proporcionar con facilidad una ayuda importante para reducir importaciones. Y que, mejor aún, los instrumentos proteccionistas están sancionados por el GATT.

No es sorprendente observar que a medida que liberalizan su comercio los países latinoamericanos, se van también convirtiendo en entusiastas defensores de políticas desleales de comercio. En años recientes Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Jamaica, México, Perú y Venezuela han

introducido o activado una legislación *antidumping*. Algunos otros países, incluyendo Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá y Trinidad, también están considerando instrumentar una legislación similar.

No obstante, la utilización de estos instrumentos no ha alcanzado el nivel observado en los países industrializados. Sin embargo, algunos ejemplos sobre lo que está sucediendo en este sentido, podrán ilustrar los costos potenciales para América Latina del uso de regulaciones *antidumping*.

3.4.1. Argentina

El mecanismo *antidumping* de este país viola las reglas más básicas del GATT y del Código *antidumping*. La legislación existente en Argentina entra en completa contradicción con lo establecido por el GATT. El Artículo 717 del Código Aduanero señala que "... excepto por evidencia de lo contrario, se supondrá que se daña la economía interna cuando el precio en el mercado internacional de las mercancías importadas es 15% más bajo... que el precio del producto interno idéntico...". Un par de comentarios al respecto. En primer lugar, la legislación simplemente ignora la necesidad de probar la existencia de un margen de *dumping*, esto es, precios de exportación por debajo de los precios internos del país exportador. Segundo, con tal definición de daño, cualquier producto interno es candidato potencial para recibir protección *antidumping*, simplemente porque los costos de transporte impuestos, se presume, colocan a los precios internos de Argentina 15% por arriba de los precios internacionales. La resolución núm. 405 de 1987 establece peores condiciones. De acuerdo con esta legislación, las autoridades pueden establecer, extraoficialmente, "... un precio mínimo de exportación bajo el cual los impuestos *antidumping* pueden ser introducidos automáticamente..."

3.4.2. Brasil

A diferencia de otros países que han introducido últimamente mecanismos AD, Brasil hasta hace muy poco tiempo no había establecido medidas de liberalización comercial. La legislación *antidumping* tuvo lugar debido a la presión de socios comerciales para que desaparecieran algunos instrumentos no arancelarios, que incluían la "*pauta de valor mínimo*" (PVM) y los "precios de referencia" (PR). Estos instrumentos existían desde el decreto 1111 introducido en 1970, y su utilización era muy frecuente.

En el Comité de Valoración Aduanera del GATT, los socios comerciales de Brasil, y en especial Estados Unidos, se quejaron de que la PVM y los PR eran incompatibles con las reglas de valoración. En consecuencia, el comité ordenó que Brasil eliminara dichos instrumentos. Con el tiempo este país consideró que la mejor política podría ser la introducción de un mecanismo *antidumping*. Así pues, se decidió que el Código *antidumping* del GATT podría

servir como una legislación interna apropiada. El decreto núm. 93-941, de enero de 1987, promulgó el Acuerdo sobre Complementación del Artículo VI del GATT, conocido comúnmente como el código *antidumping*.

Es claro que la legislación *antidumping* ha sido introducida en sustitución de otros instrumentos proteccionistas, y que será utilizada en casos de estimarse necesario. Como un hecho real, notas periodísticas recientes reportan que Brasil ha iniciado prácticas de comercio desleal en contra de Argentina. Este país por su parte también está realizando acciones en contra de Brasil.

3.4.3. Chile

Del conjunto de países que conforman América Latina, Chile fue el primero en llevar a cabo un exitoso programa de liberalización. Sin embargo, durante el inicio de los ochenta enfrentó una severa crisis económica. En este tiempo el arancel uniforme se elevó del 10% al 35%. No obstante, las presiones continuaron en el sentido de establecer políticas que introdujeran precios de importación mínimos para las industrias que demandaran *dumping*. Corbo (1991) ha mostrado que dichas medidas continúan aplicándose a pesar del excelente desempeño observado en la segunda mitad de los ochenta. La experiencia de Chile viene a corroborar la dificultad que representa la suspensión de estos instrumentos, una vez que han sido introducidos.

3.4.4. Costa Rica

De acuerdo con mi conocimiento, éste es el único país donde la legislación ha creado dos mecanismos *antidumping*, uno para la agricultura y otro para bienes manufacturados. Ambos son manejados de forma independiente por distintos ministerios. Esta legislación data de los años cincuenta, pero permaneció inactiva durante mucho tiempo. Es sólo en años recientes, cuando han sido introducidas medidas de liberalización comercial, que se ha iniciado la solicitud de protección *antidumping*. La evidencia disponible nos muestra que este mecanismo ya había sido contemplado por grupos de interés (Nogués, 1991b).

3.4.5. México

De los cinco países aquí considerados, México es uno de los que más recientemente ha iniciado la liberalización comercial. Cuando apenas daba inicio, las demandas de industrias altamente ineficientes incitaron al gobierno a reforzar el sistema de precios de referencia oficiales en muchos apartados donde la protección no arancelaria había sido levantada. Como México había suscrito los acuerdos del Código de Valoración Aduanera y el Código *Antidumping* del GATT, sus socios comerciales insistieron entonces que desman-

telara sus precios de referencia. Para diciembre de 1987, México empezó a utilizar medidas *antidumping* en su lugar.

Messerlin (1988) ofreció una evaluación de las medidas *antidumping* de México, haciendo los siguientes hallazgos:

a) En el primer año, México inició más casos de *antidumping* que Estados Unidos y 55% de los iniciados por la Comunidad Europea.

b) Los sectores particularmente críticos de la liberalización comercial se están convirtiendo de manera acelerada en solicitantes de medidas *antidumping*.

c) La prueba de *dumping* es aplicada erróneamente y el criterio para la prueba de daño es en extremo vaga.

d) En comparación con los países industrializados donde aproximadamente el 30% de los casos finaliza con una sentencia negativa, México tan sólo llega al 8 por ciento.

e) El promedio sin ponderación del impuesto *ad valorem* es demasiado elevado.

f) Los solicitantes, por lo general, representan el 100% de sus mercados respectivos.

Como consecuencia, Messerlin (1988) concluye que el "...sistema *antidumping* mexicano está siendo controlado por algunas firmas grandes".

En resumen, esta sección ha presentado la evidencia de que los mecanismos *antidumping* de los países en desarrollo tienen una intención muy parecida a la de los países industrializados: proteger a los productores internos. Por lo que las medidas de liberalización comercial introducidas por dichos países están amenazadas por el establecimiento y activación de medidas *antidumping*.

3.5. Observaciones finales y prescripciones de política

El análisis económico ha demostrado de manera convincente que las prácticas desleales de comercio proporcionan protección. Por ejemplo, en condiciones altamente competitivas de comercio internacional, las acciones depredatorias tienen posibilidades mínimas de éxito. Por lo tanto, nuestra primera lección de política, es que la mejor defensa en contra de este tipo de acciones es, precisamente, mantener un alto grado de competitividad internacional, y no recurrir a acciones *antidumping*.

Desafortunadamente, ésta es una lección que han rehusado aprender los países industrializados. Por su parte, numerosos países latinoamericanos, siguiendo prescripciones sólidas de política, introdujeron durante los ochenta importantes medidas de liberalización. Sin embargo, la resistencia de grupos de interés hacia estas políticas, más el hecho de que las prácticas desleales de comercio están sancionadas por el GATT, han llevado a los gobiernos de estos países a introducir o activar una legislación *antidumping*.

La corta experiencia en América Latina muestra que las políticas desleales de comercio han sido controladas por grupos de interés. Por lo tanto, es probable que para la década de los noventa los costos para estos países, debido a medidas desleales de comercio, provendrán más por acciones iniciadas por ellos mismos que por las de los países industrializados, quienes llevaron a cabo en los años ochenta intensas políticas de hostigamiento.

¿Qué se puede hacer? En términos de política pensamos que las mejores medidas para proteger la industria interna son la estabilidad macroeconómica y un tipo de cambio realista. La sobrevaluación de la moneda incita presiones proteccionistas y la inestabilidad de las tasas de cambio reales retrasan las exportaciones (Corbo y Caballero, 1988). En América Latina falta mucho por hacer en este sentido.

Finalmente, sería conveniente que se consideraran los mecanismos de salvaguardia, si por razones de política económica se hiciera necesario establecer una protección especial durante el programa de liberalización. A diferencia de las políticas desleales de comercio, las salvaguardias se aplican sobre la base de la nación más favorecida. Pero tales mecanismos de salvaguardia deberían de operar de manera democrática; esto es, que aquéllos que han sido seriamente dañados por prácticas desleales de comercio tengan voz y voto para decidir su introducción (Nogués, 1991b).

Referencias

- Banks, G. (1971). "Australia's Antidumping Experience", Banco Mundial, *PRE Working Paper*, núm. 551.
- Braga, C., y S. Silber (1991). "Brazilian Frozen Concentrated Orange Juice. The Folly of Unfair Trade Cases", Banco Mundial, *PRE Working Paper*, núm. 687.
- Bouzas, R. (1991). "A U.S. Mercosur Free Trade Area: A Preliminary Assessment", manuscrito, FLACSO.
- Corbo, V., y R. Caballero (1988). "Export Pessimism: Empirical Evidence of the Role of Uncertainty and Imperfect Competition", manuscrito, Banco Mundial.
- _____ (1991). "Chile's Trade Policies. An Update", manuscrito, Banco Mundial.
- Finger, J. M., H. Hall, K. y N. Douglas (1982). "The Political Economy of Administered Protection", *The American Economic Review*.
- _____, y J. Nogués (1987). "International Control of Subsidies and Countervailing Duties", *The World Bank Economic Review*.
- _____, y T. Murray (1990). "Policing Unfair Imports: The United States Example", *Journal of World Trade*.
- GATT (1986). *Agreement on Implementation of Article VI of the GATT*, Ginebra.
- _____ (1986). *Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the GATT*, Ginebra.
- Grinols, E. (1988). "Procedural Protectionism: The American Trade Bill and the New Interventionist Mode", manuscrito, National Bureau of Economic Research.
- Méndez, J. A. (1991). "The Developments of the Colombian Cut Flower Industry", Banco Mundial, *PRE Working Paper*, núm. 660.

- Messerlin, P. (1988). "Antidumping Laws and Developing Countries", Banco Mundial, *PRE Working Papers*, núm. 16.
- _____ (1990). "Antidumping", en Jeffrey Schott, *Completing the Uruguay Round*, Institute for International Economics.
- Nam, Chong-Hyun (1987). "Export Promoting Subsidies, Countervailing Threats and the General Agreement on Tariffs and Trade", *The World Bank Economic Review*.
- Nogués, J. (1990a). "Latin America's Experience with Export Subsidies", *Weltwirtschaftliches Archiv, Review of World Economics*.
- _____ (1990b). "Observations on the Links Between Subsidies and Economic Decay in Argentina", *Desarrollo Económico*.
- _____ (1991a). "Less Than Fair Trade Against Latin-American Countries", *The World Economy*.
- _____ (1991b). "Antidumping vs. Safeguards During a Trade Liberalization Process", manuscrito, Banco Mundial.
- Palmer, N. D. (1989). "The Capture of the Antidumping Law", *Journal of International Law*, Yale.
- Staiger, R. y F. Wolak (1991). "The Determinants and Impacts of Antidumping Suit Petitions in the United States: An Industry Level Analysis", manuscrito, Universidad de Stanford.

Traducción: Rocío Contreras Romo

