

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

TN/RL/W/129
20 de junio de 2003

(03-3302)

Grupo de Negociación sobre las Normas

Original: inglés

DOCUMENTO CONCEPTUAL SOBRE LAS NORMAS RELATIVAS A LAS MEDIDAS CORRECTIVAS COMERCIALES: PRUEBAS DE LA EXISTENCIA DE PRÁCTICAS QUE DISTORSIONAN EL COMERCIO

Comunicación de Hong Kong, China

Se ha recibido la siguiente comunicación, de fecha 17 de junio de 2003, de la Oficina Económica y Comercial de Hong Kong.

Antecedentes

1. La Declaración Ministerial de Doha destaca las "*disciplinas sobre prácticas que distorsionan el comercio*" como un tema que los Miembros podrían aclarar y mejorar en la actual ronda de negociaciones antidumping. Convendría examinar el grado de eficacia del Acuerdo Antidumping para detectar situaciones en las que existan prácticas que distorsionan el comercio y estudiar cuál sería la mejor manera de tratarlas y si sería necesario aclarar y mejorar las disciplinas en esta materia.

Inquietudes suscitadas/Problemas observados

2. Muchos Miembros consideran que uno de los objetivos de las medidas antidumping es contrarrestar el dumping perjudicial resultante de las prácticas que distorsionan el comercio. Por ejemplo, los Estados Unidos, en su anterior comunicación al Grupo de Negociación sobre las Normas titulada "Conceptos y principios básicos de las normas sobre medidas correctivas comerciales"¹ ponen de manifiesto el problema de que "*los intentos de los gobiernos por crear ventajas artificiales distorsionan las señales del mercado que indican dónde se encuentran las oportunidades comerciales más rentables*". Los Estados Unidos señalan además que "*las políticas industriales de un gobierno o los aspectos clave del sistema económico, sustentados por la pasividad del gobierno, pueden dar lugar al dumping perjudicial*", y que "*estas políticas pueden permitir a los productores obtener grandes beneficios en un "mercado protegido" local, que a su vez les permite vender en el extranjero a un precio artificialmente bajo*". Todo esto indica que la "actuación inadecuada del gobierno" (en sus diversas formas: restricciones a la competencia, aplicación de aranceles elevados y de obstáculos no arancelarios en el país exportador, y políticas que proporcionan a los exportadores ventajas de costos injustificadas) es una condición necesaria para que los exportadores puedan disfrutar de ventajas artificiales y practicar una discriminación de precios lesiva.

3. La comunicación de los Estados Unidos ha provocado debates y algunas preguntas complementarias en el Grupo de Negociación sobre las Normas. Estamos de acuerdo con una

¹ "Conceptos y principios básicos de las normas sobre medidas correctivas comerciales", TN/RL/W/27.

premisa de la comunicación, a saber, que es útil aclarar los conceptos y principios básicos de las medidas correctivas comerciales al tiempo que se mejoran las disciplinas contempladas en el Acuerdo Antidumping. Este documento se propone aclarar más los conceptos y objetivos básicos de las medidas antidumping para que puedan reflejarse adecuadamente en los procedimientos antidumping.

4. La comunicación de los Estados Unidos señala que *"las normas antidumping se crearon como un mecanismo correctivo en respuesta a la discriminación internacional aplicada a los precios, que se da cuando un productor extranjero vende su producto en el país importador a un precio inferior al percibido en su país de origen, o, alternativamente, en otros mercados primarios"*. No obstante, una práctica comercial frecuente y aceptada es que el mismo producto pueda ser vendido con una gran variedad de precios en distintos países en la globalizada economía actual. Esa discriminación de precios, que puede surgir de ventajas comparativas o de prácticas comerciales comunes y legítimas, representa justamente la esencia del "comercio leal". Además, en determinadas circunstancias, vender por debajo del costo puede responder a razones comerciales perfectamente válidas. Citamos a continuación dos ejemplos evidentes:

- Las diferencias en los valores de las marcas pueden llevar a una discriminación de precios normal. Por ejemplo, un producto electrónico puede ser muy conocido en su mercado nacional y alcanzar un sobreprecio debido al reconocimiento de la marca. En cambio, puede suceder que las exportaciones del mismo producto no alcancen un sobreprecio porque los consumidores del mercado de exportación no reconocen esa marca. El precio de exportación, por lo tanto, puede ser inferior al precio del mercado nacional simplemente por la diferencia en el valor de la marca.
- Es posible que cuando la demanda flaquea, los exportadores no logren vender lo suficiente para recuperar todos los costos. Cabe la posibilidad de que, en vez de suspender la producción completamente, opten por vender ciertos productos por debajo de su costo, recuperando así una parte del costo total y reduciendo las pérdidas. Evidentemente, esa decisión de vender por debajo del costo no tiene nada que ver con el comercio desleal.

Algunas preguntas generales

5. Como hemos manifestado antes, la comunicación de los Estados Unidos es un punto de partida útil para examinar el papel de las medidas antidumping en el comercio internacional. Para contribuir al avance de los debates en algunos de los conceptos y problemas más destacados en esa comunicación, hacemos a los Miembros, como tema de reflexión, las preguntas siguientes:

- a) En su comunicación, los Estados Unidos señalan que *"es importante disponer de medidas correctivas comerciales para combatir y desalentar las políticas gubernamentales que distorsionan el comercio y las imperfecciones del mercado a que dan lugar"*. En este contexto ¿debería limitarse la aplicación de medidas correctivas antidumping a situaciones en las que las políticas de distorsión del comercio hayan dado lugar a imperfecciones del mercado que creen ventajas artificiales para los productores extranjeros? En caso negativo, ¿en qué otras circunstancias deberían permitirse las medidas correctivas antidumping?
- b) ¿Constituye un abuso de los conceptos y principios básicos del Acuerdo Antidumping la aplicación de medidas correctivas antidumping cuando no haya ni políticas distorsionadoras del comercio, ni las imperfecciones del mercado, o las ventajas artificiales resultantes? En caso negativo, ¿en qué circunstancias no sería un abuso aplicar medidas correctivas antidumping en ausencia de políticas de distorsión del comercio?

- c) Cuando no haya políticas de distorsión del comercio ni las imperfecciones del mercado o las ventajas artificiales resultantes ¿se deberían revisar, en la medida de lo posible, las normas antidumping que dan lugar a la aplicación de medidas antidumping para impedir en esos casos la aplicación de dichas medidas.?
- d) En el documento de los Estados Unidos se señala que "*las normas antidumping se crearon como un mecanismo correctivo en respuesta a la discriminación internacional aplicada a los precios*". ¿La existencia de precios más elevados en el mercado nacional que en el de exportación indica siempre la presencia de políticas distorsionadoras del comercio en el mercado nacional? Por poner un ejemplo, muchos productores estadounidenses de artículos de marca tienen que enfrentarse a la cuestión de las reimportaciones del "mercado gris". Esas reimportaciones responden, pero sin eliminarlos por completo, a los niveles de precio más elevados en los Estados Unidos que en el mercado de exportación original. ¿Las reimportaciones del mercado gris indican la presencia de políticas de distorsión del comercio en los Estados Unidos? Si no es así, ¿reflejan simplemente esas reimportaciones que algunas veces la discriminación internacional de los precios no tiene nada que ver con las políticas de distorsión del comercio? ¿Cómo distinguen las normas vigentes antidumping entre discriminación "normal" y discriminación "injustificada" de los precios?
- e) ¿Cómo miden las normas antidumping vigentes la discriminación de precios internacional cuando es frecuente que numerosas ventas comparables en el mercado nacional queden excluidas del cálculo del valor normal aduciendo que están por debajo del costo total de producción (a saber, los costos fijos más los variables)? ¿Cómo se puede obtener información útil sobre los niveles relativos de precios en los dos mercados de la comparación entre el total de las ventas de exportación y las ventas nacionales a precios elevados (esto es, a precios superiores a los costos)?
- f) Según el documento de los Estados Unidos, los "mercados protegidos" permiten a los productores extranjeros obtener beneficios artificialmente elevados en un mercado interno y vender en el extranjero a precios artificialmente bajos. ¿Cuál es la relación entre la exclusión de las ventas a precios inferiores a los costos en el mercado interno y la identificación de mercados protegidos? La eliminación de las ventas a precios inferiores a los costos produce márgenes de dumping más elevados (al producir un valor normal más elevado) en situaciones en las que los beneficios, lejos de ser artificialmente elevados, son inexistentes. ¿Cuál es la justificación de normas antidumping que producen márgenes de dumping más elevados cuando claramente no existe un mercado protegido? ¿Cómo la comparación del total de ventas en el mercado de exportación con solo las ventas a precios superiores a los costos en el mercado interno demuestra la existencia de obstáculos distorsionadores en el mercado interno?
- g) El documento de los Estados Unidos dice que el dumping también puede consistir en ventas a niveles inferiores al costo de producción más una cantidad razonable correspondiente a los gastos de venta, generales y administrativos y a los beneficios. ¿Las ventas de exportación que no producen suficientes beneficios reflejan siempre la existencia de prácticas de distorsión del comercio en el mercado interno? ¿Existen otras posibilidades (por ejemplo, demanda floja) en el mercado de exportación? ¿Cómo distinguen las normas antidumping vigentes entre las ventas de exportación insuficientemente beneficiosas que son "desleales" y las que son "leales"?

Deficiencias del Acuerdo Antidumping

6. El Acuerdo Antidumping vigente, tal como está funcionando, no contiene mecanismos para distinguir entre "*discriminación de precios normal*" y "*discriminación de precios injustificada*". Tampoco establece normas claras para determinar la existencia de prácticas de distorsión del comercio y relacionarlas con la aplicación de medidas antidumping. En virtud del Acuerdo, la constatación de dumping se basa en una metodología mecánica según la cual se considera que un producto es objeto de dumping cuando su precio de exportación es inferior, en el curso de las operaciones comerciales normales, al precio comparable de un producto similar destinado al consumo en el país exportador. Es verdad que los ajustes de precios brutos a precios netos son un mecanismo limitado para identificar la discriminación de precios injustificada porque cuantifican diferencias debidas a ciertas variaciones "normales" en las condiciones de venta, como costos de transporte, condiciones de crédito, etc. No obstante, esos ajustes no tienen en cuenta numerosas razones comerciales legítimas que justifican las diferencias internacionales de precios en la economía globalizada de nuestros días. La mera constatación de que el valor normal supera al precio de exportación no demuestra, en todos los casos, la existencia de una "*discriminación de precios injustificada*".

Ideas a explorar

7. Presentamos a continuación algunas indicaciones o ideas de posibles mejoras para su examen y deliberación.

- 1) Las disposiciones vigentes sobre la iniciación de una investigación (a saber, el artículo 5 del Acuerdo Antidumping) pueden mejorarse para eliminar cuanto antes los casos de medidas antidumping injustificadas que no tengan nada que ver con prácticas comerciales desleales. Para conseguirlo ¿sería útil añadir a las normas vigentes para esa iniciación la obligación de que, antes de iniciar la investigación, se aporten, en apoyo de las peticiones de un procedimiento antidumping, pruebas claras y suficientes de la existencia de prácticas distorsionadoras del comercio que hayan creado situaciones de dumping perjudicial?
- 2) Asimismo, ¿no convendría mejorar las disposiciones vigentes sobre esas pruebas (a saber, el artículo 6) facilitando a los exportadores o productores objeto de investigación una oportunidad adicional de defensa mediante la presentación de pruebas de que:
 - a) no están obteniendo en su mercado interno márgenes de beneficio superiores al mercado; o
 - b) no existe ningún mercado protegido interno que les permita disfrutar de ventajas artificiales (por ejemplo, pruebas de la existencia de mercados abiertos, libre acceso a mercados internos en condiciones de igualdad, aranceles bajos, etc.)?

Las pruebas mencionadas serían útiles y válidas para que las autoridades encargadas de la investigación determinen si existen mercados protegidos internos que permiten a los exportadores o productores pertinentes practicar el dumping.

- 3) Además, se podría examinar también la conveniencia de establecer, mediante la oportuna disposición adicional, que antes de iniciar una investigación en virtud del artículo VI, los Miembros afectados evacuen consultas con el fin de: a) examinar las pruebas de dumping y daño; b) identificar cualquier práctica de distorsión del

comercio que haya podido dar lugar a una situación de dumping perjudicial; y c) resolver cualquier situación de dumping perjudicial y de prácticas de distorsión del comercio mediante mecanismos adecuados de arreglo o de compromiso? Esas consultas podrían llevarse a cabo antes de imponer cualquier derecho antidumping.

En comparación con las propuestas 1) y 2), esta propuesta tal vez no sea un medio directo y efectivo de impedir peticiones o iniciaciones injustificadas; sin embargo, ese mecanismo de consulta puede ser valioso de varias maneras. En primer lugar, proporcionaría un foro donde los Miembros afectados podrían examinar las alegaciones de dumping y de daño antes de que se iniciara la investigación. Esto, al menos, proporcionaría al Miembro importador la ocasión de reflexionar sobre sus intereses generales. En segundo lugar, las partes interesadas tendrían la ocasión de llegar pronto a un arreglo que ponga fin a la investigación. Aunque llegar a un arreglo o en esta fase podría no ser factible, las consultas podrían abrir cauces de comunicación que fueran útiles posteriormente (por ejemplo, en debates posteriores sobre posibles compromisos).
