

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

TN/RL/W/27
22 de octubre de 2002

(02-5775)

Grupo de Negociación sobre las Normas

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

Conceptos y principios básicos de las normas sobre medidas correctivas comerciales

Se ha recibido de la Misión Permanente de los Estados Unidos la siguiente comunicación, de fecha 17 de octubre de 2002.

A. INTRODUCCIÓN

Las medidas correctivas comerciales autorizadas por el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (el "Acuerdo Antidumping") y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (el "Acuerdo sobre Subvenciones") son parte esencial del actual sistema internacional de comercio basado en normas. En Doha, los Ministros destacaron la importancia de estas medidas en su mandato, disponiendo que los Miembros debían concentrarse en [preservar] ... los conceptos y principios básicos y la eficacia de estos Acuerdos y sus instrumentos y objetivos, y teniendo en cuenta las necesidades de los participantes en desarrollo y menos adelantados.¹ Este enfoque subraya la importancia de preservar los principios básicos de las actuales normas sobre medidas correctivas y asegurar su eficacia continua para la resolución de los problemas que plantean las prácticas comerciales desleales con que se enfrentan todos los Miembros, incluidos los países en desarrollo.

Cabe destacar que la Declaración también rebasa los conceptos y principios básicos y señala la necesidad de identificar las "disciplinas sobre prácticas que distorsionan el comercio" como parte del ámbito de las negociaciones. El fortalecimiento de las disciplinas sobre prácticas que distorsionan el comercio debe constituir un objetivo fundamental de las negociaciones sobre las normas, ya que, a menudo, estas prácticas dan arraigo a las prácticas comerciales desleales. Aunque las normas sobre medidas correctivas comerciales sigan siendo una respuesta necesaria a las prácticas que distorsionan el comercio y que constituyen una carga para el comercio mundial, el fortalecimiento de las

¹ "A la luz de la experiencia y de la creciente aplicación de estos instrumentos por los Miembros, convenimos en celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos y la eficacia de estos Acuerdos y sus instrumentos y objetivos, y teniendo en cuenta las necesidades de los participantes en desarrollo y menos adelantados. En la fase inicial de las negociaciones, los participantes indicarán qué disposiciones, incluidas las disciplinas sobre prácticas que distorsionan el comercio, pretenden aclarar y mejorar en la fase siguiente. En el contexto de estas negociaciones, los participantes también procurarán aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a las subvenciones a la pesca, teniendo en cuenta la importancia de este sector para los países en desarrollo. Observamos que también se hace referencia a las subvenciones a la pesca en el párrafo 31." {WT/MIN(01)/DEC/W/1 (párrafo 28)}

disciplinas sobre esas prácticas mejorará la previsibilidad del comercio al nivel mundial y reducirá la necesidad de recurrir a medidas correctivas comerciales.

La transparencia, la previsibilidad y la adhesión a los principios del Estado de derecho son fundamentales para mantener la confianza en el sistema, y resultan particularmente importantes en el caso de las empresas exportadoras y los trabajadores, que podrían verse perjudicados si las normas sobre derechos antidumping y compensatorios no son aplicadas de conformidad con los compromisos contraídos en el marco de la OMC.

Para lograr la viabilidad a largo plazo de la OMC y la prosperidad económica de sus Miembros, es imprescindible mantener la confianza en la aplicación de las normas acordadas, apoyar la continuación de la liberalización del comercio, contrarrestar los efectos perjudiciales de las prácticas que distorsionan el comercio, y eliminar o reducir estas prácticas en la medida de lo posible. Un componente esencial de la confianza en el sistema de comercio basado en normas es la existencia de un mecanismo de solución de diferencias plenamente eficaz, que permita resolver las diferencias sin aumentar ni disminuir los derechos y las obligaciones de los Miembros de conformidad con los Acuerdos de la OMC. A medida que avancen los debates, deseáramos trabajar con todos los Miembros para ejecutar el mandato que nos han conferido los Ministros.

B. LAS NORMAS SOBRE MEDIDAS CORRECTIVAS COMERCIALES EN UN SISTEMA DE COMERCIO BASADO EN NORMAS

A medida que nos aproximamos al 100º aniversario de la primera Ley Antidumping (Canadá, 1904), es importante recordar que la comunidad comercial ha reconocido, a lo largo de la historia del comercio internacional moderno, la necesidad de disponer de medidas correctivas comerciales. Siguiendo la iniciativa canadiense, los principales países comerciantes adoptaron disposiciones antidumping a principios del siglo XX: Australia en 1906, Sudáfrica en 1914, y los Estados Unidos y Gran Bretaña en 1921. En cuanto a las leyes nacionales sobre el uso de derechos compensatorios éstas aparecieron aun más temprano, en el decenio de 1890.

En la actualidad, las medidas correctivas comerciales siguen constituyendo un elemento esencial del comercio multilateral. La comunidad comercial de todo el mundo ha establecido, en forma explícita, el uso de medidas antidumping y derechos compensatorios desde la conclusión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947. Los motivos de ese consenso se pueden comprender mejor en el contexto más amplio de los acuerdos sobre liberalización del comercio, en los que las medidas correctivas comerciales desempeñan un papel fundamental. En el curso de la negociación del GATT de 1947, las Partes Contratantes se comprometieron a mejorar la transparencia de los obstáculos al comercio y facilitar la reducción de las prácticas que distorsionan el comercio en las futuras rondas de negociación. Ese plan consistía en convertir los actuales obstáculos al comercio de cualquier tipo en aranceles, para después emprender otras rondas de negociaciones de aranceles con miras a reducir los obstáculos al comercio.² Esas negociaciones establecieron el equilibrio de los derechos y las obligaciones entre las Partes Contratantes y definieron las expectativas razonables de las Partes con respecto al acceso a los mercados.

Al mismo tiempo, las Partes Contratantes establecieron una amplia variedad de normas para garantizar que el equilibrio logrado no quedara anulado. En efecto, el GATT de 1947 prohibió ciertos tipos de subvenciones y condenó el dumping perjudicial. Muchas otras disposiciones del GATT de 1947 tenían por objeto garantizar este equilibrio, desde las disciplinas sobre trato nacional hasta las

² Durante el curso de las ocho rondas de negociaciones comerciales anteriores, los aranceles medios aplicados a los productos manufacturados a nivel mundial se redujeron del 40 al 5 por ciento. Estimulado por estas reducciones, el volumen del comercio mundial aumentó 14 veces, y el comercio, como porcentaje del PIB, creció en forma constante en la mayoría de los Miembros del GATT y de la OMC.

relacionadas con los trámites aduaneros y las excepciones en materia de balanza de pagos. En cada caso, las Partes Contratantes trataron de evitar el desgaste del acuerdo básico sobre el acceso a los mercados, conseguido merced a las sucesivas rondas de negociaciones de aranceles.

En lo que concierne a las medidas correctivas comerciales, las Partes Contratantes adoptaron disposiciones expresas para su aplicación para asegurar que ni las subvenciones otorgadas por los gobiernos ni el dumping afectaran el equilibrio conseguido en la mesa de negociación. Sobre la base de este marco básico, las rondas posteriores dieron lugar a normas eficaces para hacer frente al dumping y profundizaron progresivamente las disciplinas relacionadas con las subvenciones.³

C. EL ROL DE LAS NORMAS DE LA OMC EN LA NEUTRALIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS QUE DISTORSIONAN EL COMERCIO

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. Idealmente, las empresas y los países competirían en el mercado internacional sobre la base de sus verdaderas ventajas comparativas, como la riqueza de sus recursos naturales, las aptitudes y la abundancia de la mano de obra, la disponibilidad de capital y la innovación tecnológica. Al enfrentarse con los verdaderos precios relativos de estos factores de la producción, las empresas y los países tenderían a producir y exportar los productos en los que gozan de una ventaja relativa en cuanto al costo, y comprar o importar las mercancías respecto de las cuales no tienen esta ventaja. El resultado sería una asignación eficaz de los recursos económicos dentro de los países y una pauta de comercio eficiente a nivel mundial, que beneficiaría a todos los Miembros.

Sin embargo, los intentos de los gobiernos por crear ventajas artificiales distorsionan las señales del mercado que indican dónde se encuentran las oportunidades comerciales más rentables. Esas distorsiones pueden conducir a un exceso de oferta crónico por parte de productores ineficientes, por un lado, y por el otro, al cierre de establecimientos que, en otras condiciones, serían eficientes y competitivos. Estos problemas no son meramente teóricos: la naturaleza generalizada y persistente de una participación inapropiada de los gobiernos es una de las causas fundamentales de los problemas crónicos que afectan la capacidad de sectores tales como el acero y la pesca. En pocas palabras, las prácticas que distorsionan el comercio perjudican la eficiencia económica a nivel mundial, reduciendo los beneficios que todos los Miembros podrían obtener gracias a la especialización internacional y al intercambio basado en la ventaja comparativa.

Desde la última vez que los Miembros abordaron estas cuestiones en un contexto de negociación, muchos de ellos han comprendido la importancia de las medidas correctivas comerciales. La liberalización del comercio generada por la Ronda Uruguay ha conducido a un aumento del comercio en términos generales. Sin embargo, también aumentó la vulnerabilidad de los mercados a los efectos de las prácticas comerciales desleales, en tanto que la adopción por todos los Miembros de las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Valoración en Aduana está llevando a la eliminación de los medios menos transparentes que los Miembros usaban anteriormente para hacer frente a estos problemas. Ello se refleja en un crecimiento sustancial del número de países que aplican leyes sobre medidas correctivas comerciales y de su participación general en estas medidas. Además, como el comercio aumentó desde la Ronda Uruguay, también se han aplicado en mayor

³ Después del GATT de 1947, los debates sobre el desarrollo de normas antidumping amplias continuó con los grupos de trabajo del GATT en los decenios de 1950 y 1960, y con la Ronda Kennedy, desembocando en la negociación del Acuerdo Antidumping durante la Ronda de Tokio. De modo similar, desde el artículo XVI del GATT de 1947, pasando por los grupos de trabajo del GATT en los decenios de 1950 y 1960 y el desarrollo del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio, hasta culminar en el Acuerdo sobre Subvenciones de la Ronda Uruguay, se produjo una profundización constante y progresiva de las disciplinas relacionadas con las subvenciones.

grado las leyes sobre medidas correctivas comerciales, sobre todo por parte de los nuevos usuarios. Este mayor uso de las medidas correctivas comerciales pone de relieve la importancia del mandato conferido por los Ministros en Doha.

1. Las normas antidumping como mecanismo correctivo

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. El dumping también puede consistir en establecer los precios de exportación a unos niveles inferiores al costo de producción más un monto razonable correspondiente a los gastos de venta, generales y administrativos y a los beneficios, lo que puede afectar negativamente a las opciones de inversión y de financiación de las empresas que compiten con las importaciones. Las normas antidumping pueden ayudar a promover las medidas de liberalización, garantizando a los productores y trabajadores locales la existencia de medidas encaminadas a contrarrestar el dumping perjudicial.

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. Aunque estas políticas adoptan diversas formas, pueden proporcionar a los productores ventajas artificiales similares. Por ejemplo, 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. Estas prácticas pueden producir un daño al país importador, ya que, es posible que las empresas locales no puedan ajustar sus precios a los valores artificialmente bajos de los productores del mercado protegido.

Como las normas antidumping son una respuesta indirecta a esas prácticas que distorsionan el comercio, pueden ayudar a los productores y trabajadores locales a obtener al menos algunas medidas correctivas contra las ventajas artificiales de las empresas extranjeras. Sin embargo, los derechos antidumping, por sí solos, no aportan una solución a largo plazo al problema de los mercados extranjeros distorsionados, sobre todo si los gobiernos extranjeros no resuelven los problemas implícitos de sus propios mercados. Por tanto, las medidas antidumping no se deben considerar como la solución definitiva para las prácticas que distorsionan el comercio en el extranjero, sino como un medio para ayudar a crear condiciones de igualdad entre productores de diferentes países.

2. El uso de los derechos compensatorios para hacer frente al problema de las subvenciones

Las normas sobre medidas correctivas comerciales también proporcionan una respuesta crítica a las subvenciones de los gobiernos. Existe un consenso amplio y antiguo acerca del hecho de que las subvenciones otorgadas por los gobiernos dificultan una distribución y asignación eficientes de los recursos. Consecuentemente, las subvenciones socavan los cimientos más sólidos del crecimiento económico y del desarrollo. Las subvenciones a la exportación y a la sustitución de importaciones son particularmente problemáticas porque causan el impacto más directo en las pautas del comercio. A ello se debe que estas medidas estén, en términos generales, prohibidas en el marco de las normas del GATT y de la OMC.

Hace tiempo que los derechos compensatorios se han aceptado como uno de los medios lícitos de encarar las repercusiones locales de las subvenciones extranjeras perjudiciales. Sin embargo, los derechos compensatorios sólo constituyen una medida correctiva indirecta, parcial y temporal de los problemas de las subvenciones perjudiciales; de hecho la mejor solución sería establecer un régimen multilateral eficaz consistente en disciplinas encaminadas a reducir y, en última instancia, eliminar las subvenciones que causan distorsiones. El Acuerdo sobre Subvenciones de la

Ronda Uruguay fue un importante paso adelante en este sentido, pero queda mucho por hacer. Muchas subvenciones que causan distorsiones están tan enraizadas y enmascaradas dentro de los sistemas políticos y económicos de los países, que llevará un tiempo identificarlas y aplicar las disciplinas multilaterales apropiadas para erradicarlas en su totalidad. El objetivo del Grupo de Negociación sobre las Normas debe ser seguir robusteciendo y ampliando progresivamente las disciplinas que han caracterizado a casi todas las rondas de negociaciones comerciales celebradas desde el inicio del sistema multilateral de comercio basado en normas.

D. PRINCIPIOS PARA GUIAR LA LABOR DEL GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE LAS NORMAS

Al proporcionar un marco para las actuales negociaciones sobre las normas, los Ministros reconocieron otros dos aspectos fundamentales que merecen ser destacados. En primer lugar, deben ser preservados al reconocer que los conceptos y principios básicos implícitos en los instrumentos relacionados con las medidas correctivas comerciales, los Ministros han subrayado que estos instrumentos deben seguir siendo eficaces para hacer frente a los problemas planteados por las prácticas comerciales desleales con que se enfrentan tanto los países desarrollados como los países en desarrollo Miembros.

En segundo lugar, los Ministros han dispuesto que debemos mejorar "las disciplinas sobre prácticas que distorsionan el comercio". En otras palabras, los Miembros deben abordar directamente las subvenciones y otras prácticas que distorsionan el comercio y que conducen a prácticas comerciales desleales. Este es un aspecto de particular importancia. Al abordar directamente y con mayor eficacia estas causas básicas, podemos ayudar a reducir al mínimo el uso de las medidas correctivas comerciales, un objetivo que la mayoría de los Miembros comparte.

Teniendo presentes estos aspectos, los Estados Unidos han identificado cuatro principios básicos para guiar las propuestas que presentemos al Grupo de Negociación sobre las Normas.

- En primer lugar, siguiendo las directrices establecidas por los Ministros en Doha, consideramos esencial que el objeto de estas negociaciones sea mantener la fortaleza y eficacia de las leyes relacionadas con las medidas correctivas comerciales, así como complementar un sistema de solución de diferencias plenamente eficaz que goce de la confianza de todos los Miembros.
- En segundo lugar, la legislación relacionada con las medidas correctivas comerciales debe funcionar de una forma abierta y transparente. Estos principios son fundamentales para la totalidad del sistema basado en normas, y las obligaciones relacionadas con la transparencia y el debido proceso deberían continuar perfeccionándose en estas negociaciones.
- En tercer lugar, se deben mejorar las disciplinas para hacer frente con mayor eficacia a las prácticas implícitas que distorsionan el comercio. Ya se han emprendido trabajos en este sentido con respecto al sector del acero, en debates entre los principales países productores de acero celebrados en la OCDE, donde existe un consenso general sobre el hecho de que las prácticas que distorsionan el mercado han contribuido al problema del exceso de capacidad a nivel mundial. Podríamos aprovechar esos avances en el contexto de estas negociaciones.
- En cuarto lugar, es imprescindible que los grupos especiales de solución de diferencias y el Órgano de Apelación, al interpretar obligaciones relacionadas con la legislación en materia de medidas correctivas comerciales, sigan las normas de revisión apropiadas y no impongan a las autoridades nacionales obligaciones que no se contemplen en los Acuerdos.