

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/WGTCP/W/123

28 de mayo de 1999

(99-2178)

**Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre
Comercio y Política de Competencia**

Original: inglés

COMUNICACIÓN DEL JAPÓN

Se ha recibido de la Misión Permanente del Japón la siguiente comunicación, de fecha 16 de abril de 1999, con el ruego de que se distribuya a los Miembros.

Respuesta a las opiniones de los Estados Unidos sobre las medidas antidumping

En el documento presentado por los Estados Unidos en este Grupo de Trabajo en julio del año pasado, se examinaba lo que ellos entendían como medidas antidumping. En su opinión, el principal objetivo de dichas medidas es proteger las ramas de producción nacional de las exportaciones de los competidores extranjeros que obtienen ventajas injustas en sus mercados nacionales a través de medidas oficiales por las que se restringe la competencia y las diferencias entre los sistemas económicos nacionales. El presente es un documento para debate, en respuesta a las opiniones manifestadas por los Estados Unidos.

I. CÓMO OPERAN REALMENTE LAS MEDIDAS ANTIDUMPING

1. El antidumping como proteccionismo

Se ha dicho a menudo que las medidas antidumping son necesarias como medio de retorsión contra las exportaciones basadas en cárteles extranjeros y otras prácticas comerciales desleales realizadas en los países de los exportadores. Sin embargo, las medidas antidumping no son en realidad idóneas para esos fines.

Las medidas antidumping funcionan más bien como medio de protección de las ramas de producción nacional no competitivas contra la competencia de los precios internacionales. De forma muy excepcional, las medidas antidumping constituyen verdaderamente una retorsión contra la "fijación de precios predatorios", que es el término utilizado en la legislación sobre competencia.

Cuando el hecho se produce en los mercados nacionales, la competencia de los precios redundaría en beneficio de los consumidores, y los gobiernos se verían obligados a justificar la protección de las empresas más débiles. Sin embargo, cuando el medio en cuestión son los mercados internacionales, las realidades políticas dan lugar a que se exijan medidas proteccionistas para aislar las propias industrias nacionales. Independientemente de su intención, las actuales normas de la OMC permiten que las medidas antidumping sirvan como protección de las ramas de producción nacionales no competitivas, con el resultado, en muchos casos, de que se apliquen medidas antidumping con fines proteccionistas como medio de satisfacer las demandas de proteccionismo.

Como el Japón ya explicó en su documento de julio del año pasado, las actuales normas antidumping permiten imponer derechos antidumping sobre las exportaciones basándose en unos precios que no estarían sujetos a disciplinas en el ordenamiento jurídico interno sobre competencia. El resultado es que se impide una competencia de precios económicamente racional debido únicamente a que está implicada una empresa extranjera.

2. Evolución de la legislación sobre competencia y disciplinas sobre competencia nacional de precios

La competencia internacional no es el único foro en el que existe la idea de utilizar las leyes sobre competencia para suprimir la competencia basada en los precios. En los Estados Unidos hace tiempo que la Ley Robinson-Patman convirtió en ilegal la discriminación de precios ordinarios, y no solamente la fijación de precios predatorios. La Ley fue objeto de extensas críticas por parte de las autoridades en la materia y de muchos otros, que la consideraban una traba para la sana competencia de precios entre las empresas comerciales de los Estados Unidos, a pesar de lo cual siguió en vigor hasta muy recientemente sin que se introdujera ningún cambio en su estructura básica; aun cuando su aplicación se restringiera, siguió constituyendo un obstáculo para una serie de discriminaciones de precios que nada tenían que ver con la fijación de precios predatorios. En el caso *Brooke Group* de 1993*, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos dictaminó que la Ley Robinson-Patman era básicamente la misma que la Ley Sherman, en lo que respecta a someter a disciplinas la fijación de precios predatorios, tal como se define en la legislación sobre competencia ordinaria. El Tribunal Supremo dictaminó que el hecho de la discriminación de precios no constituía en sí mismo una violación de la ley, y que básicamente se aplican los mismos criterios a la discriminación de precios en la Ley Robinson-Patman y a la fijación de precios predatorios en la Ley Sherman. Esta mejora en la legislación sobre competencia de los Estados Unidos se produjo sólo después de mucho años de debate dentro de los Estados Unidos, que dieron lugar a un creciente reconocimiento de la distorsión de la competencia provocada por excesivas disciplinas sobre la discriminación de precios.

3. Necesidad de una respuesta de la OMC

La supresión del proteccionismo sobre la base del mecanismo de las medidas antidumping es una cuestión importante que la OMC debe abordar, si quiere alcanzar el objetivo de una competencia internacional en la que se haya erradicado verdaderamente el proteccionismo. Se trata de una tarea difícil, que no se podrá realizar fácilmente dadas las presiones políticas comunes a que tienen que hacer frente todos los países para proteger sus ramas de producción nacionales de la competencia internacional. Sin embargo, en vista de lo que han evolucionado las leyes sobre competencia en los Estados Unidos, el Japón considera necesario que la OMC aborde el problema de los efectos perturbadores para el mercado que ocasiona la reglamentación de la discriminación de los precios ordinarios a nivel internacional.

Tal como se describe en el último informe de junio de la Oficina de Presupuestos del Congreso de los Estados Unidos, como respuesta a la fijación de precios predatorios, solamente se puede adoptar un número extremadamente reducido de medidas antidumping.

II. POR QUÉ SE CONSIDERAN PROTECCIONISTAS LAS MEDIDAS ANTIDUMPING

Has dos razones principales por las que consideramos que las medidas antidumping se utilizan de hecho como medio para proteger las ramas de producción nacional de la competencia internacional, sin que exista una razón válida para hacerlo:

* *Brooke Group Ltd. contra Brown & Williamson Tobacco Corp. (B & W)*, 113 S. Ct. 2578 (1993).

- a) La competencia de precios, que en general no se condenaría dentro del contexto nacional, se somete a medidas antidumping solamente porque se produce más allá de las fronteras.
- b) La simple posibilidad de invocar medidas antidumping tiene un efecto limitador del comercio, lo cual se utiliza con fines proteccionistas.

Puesto que ambos extremos se explicaron en la anterior comunicación del Japón, no vamos ahora a examinarlos en detalle, si bien consideramos conveniente profundizar el análisis. No obstante, deseáramos subrayar las razones aducidas en el anterior documento, en el sentido de que la discriminación de precios puede explicarse como una actividad económica racional por parte de las empresas y de que las medidas que no plantearían ningún problema dentro de la legislación nacional de los Estados Unidos sobre competencia, son sin embargo sometidas a derechos antidumping.

III. POR QUÉ LAS MEDIDAS ANTIDUMPING NO CONSTITUYEN UN MEDIO DE RETORSIÓN CONTRA LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES

Los Estados Unidos, en su documento, dan una explicación detallada de cómo las medidas antidumping constituyen un medio de retorsión contra la competencia de las empresas que se aprovechan de los beneficios de una protección injusta en sus mercados nacionales. Como explicaremos en esta sección, el argumento de los Estados Unidos no constituye por desgracia una razón válida de por qué son necesarias actualmente las medidas antidumping. No resulta apropiado mantener medidas antidumping como retorsión contra la injusticia, y los actuales sistemas no reúnen en todo caso las condiciones básicas requeridas para funcionar en la línea señalada por los Estados Unidos.

1. El caso antidumping del acero

El examen de los recientes casos reales, no pone de manifiesto ninguno que constituya una retorsión contra cárteles injustos. Como ejemplo en este sentido puede citarse el caso antidumping del acero en curso en los Estados Unidos. Como describimos en un documento aparte, las exportaciones de acero del Japón han aumentado debido a la expansión de la demanda de los Estados Unidos. La huelga de la GM y algunos otros factores han provocado una disminución brusca de la demanda que ha dado lugar a una acción judicial antidumping para la cual, lo menos que puede decirse es que no puede encontrarse ninguna causa directa en el mercado japonés.

2. Problemas con los regímenes antidumping

Los puntos que figuran a continuación ponen de manifiesto el hecho de que los actuales regímenes antidumping no están destinados a contrarrestar la injusticia existente en los países exportadores o las diferencias entre los sistemas económicos. Por lo tanto, no debe utilizarse la injusticia reinante en los países exportadores para justificar las actuales medidas antidumping.

- No existe ninguna prescripción para que una autoridad antidumping establezca una relación causa-efecto. La invocación de medidas antidumping no depende de la existencia de cualquiera de dichos problemas.
- No hay ninguna racionalidad económica. En otras palabras, los beneficios obtenidos en el mercado nacional del exportador no dan lugar a unas exportaciones a precios inferiores al costo. Si bien hemos examinado este tema en nuestro anterior documento, queremos insistir en el mismo en el presente. Incluso suponiendo que el exportador estaba obteniendo beneficios injustos en su mercado nacional, sería irracional que exportara a precios por debajo del costo si no había expectativas de

nuevos beneficios procedentes de las exportaciones. Por otra parte, si es previsible la obtención de beneficios, es muy lógico obtener fondos y participar en los mercados de exportación, pero esto no tiene nada que ver con que se trate o no de beneficios injustos.

3. Unilateralismo

La invocación de las medidas antidumping con fines proteccionistas, con la excusa de que constituyen una retorsión contra los cárteles injustos tiene más de un inconveniente, además del de expandir el proteccionismo en todas partes. Puede también:

- Fomentar el unilateralismo, mediante el cual se permite a un país considerar de manera totalmente unilateral que uno de los países con los que mantiene relaciones comerciales está realizando actividades injustas, y poner en práctica medidas de retorsión basándose en esa opinión.
- Justificar la invocación unilateral de medidas antidumping sin siquiera debatir si dichas medidas deberán utilizarse para afrontar los distintos problemas existentes, incluidas las diferencias entre los sistemas económicos nacionales.

4. Factores que, según los Estados Unidos, justifican las medidas antidumping

En el documento de los Estados Unidos se aducen varios factores que, al parecer, justifican las medidas antidumping: varias medidas nacionales anticompetitivas y otras destinadas a excluir a los competidores extranjeros, adoptadas por los gobiernos de los países exportadores, y las diferencias entre los sistemas económicos nacionales. No está claro si tales medidas existen todas ellas en las economías de la vida real pero, concediendo a los Estados Unidos el beneficio de la duda, podemos clasificar dichas medidas en los cuatro grupos que se indican a continuación:

- a) Medidas que, si bien tienen un efecto restrictivo del comercio, son legítimas con arreglo a las actuales normas de la OMC.
- b) Medidas que, suponiendo que existen, podrían aplicarse en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones u otras normas de la OMC, diferentes de las del Acuerdo Antidumping.
- c) Diferencias entre los sistemas económicos o nacionales.
- d) Casos de aplicación inadecuada de las leyes sobre competencia.

Dado que los objetivos de las medidas antidumping son hacer frente a la fijación de precios predatorios, varios de los factores que se describen en el documento de los Estados Unidos de forma natural, no aducen razones válidas para la imposición de medidas antidumping. A continuación se enumeran algunas otras razones por las que esos factores no justifican las medidas antidumping.

- a) Medidas como la imposición de derechos arancelarios, que son legítimas según las normas de la OMC, no deberán servir como razón para invocar sanciones contra los exportadores.
- b) En caso de que sea posible afrontar las medidas gubernamentales utilizando otras disciplinas, además de las normas antidumping, deberá hacerse así, o deberán mejorarse las normas para que permitan hacer frente a esas medidas. En otras palabras, las subvenciones del gobierno y los controles de los precios deberán

afrontarse mediante las disposiciones correspondientes al Acuerdo sobre Subvenciones; el comercio estatal y los demás obstáculos al comercio deberán abordarse mediante las correspondientes normas de la OMC establecidas al efecto. Las medidas del gobierno que intenten reducir la competencia en los mercados nacionales (utilización de licencias y medidas similares para limitar el número de proveedores, trato preferencial para una empresa privilegiada de cada rama de producción, fijación de cuotas de mercado, etc.) no tienen ningún sentido a menos que se bloqueen las importaciones. Los obstáculos al comercio y las medidas internas conexas pueden afrontarse mediante el artículo II del GATT y otras normas pertinentes de la OMC relacionadas con el comercio, y si tales medidas internas que intentan reducir por sí mismas la competencia operan como obstáculos a las importaciones, deberán afrontarse mediante las disposiciones sobre trato nacional del artículo III del GATT y las disciplinas del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT.

- c) Evidentemente las normas económicas internacionales no permiten en ningún caso invocar sanciones debido a las diferencias entre los sistemas económicos nacionales. Si se desea por ejemplo poner en entredicho los sistemas de empleo, las empresas tienen claramente una gran ventaja si proceden de países donde resulta fácil despedir a los trabajadores y el gobierno paga generosos seguros de desempleo. Otra ventaja para las empresas es que las escalas fiscales sean bajas, y también tienen efectos indirectos con considerables beneficios el que los presupuestos para el desarrollo tecnológico relacionado con la defensa sean muy elevados. Evidentemente, no pueden utilizarse medidas comerciales para contrarrestar ninguna de estas ventajas. En el documento de los Estados Unidos, entre las diferencias que justifican las medidas antidumping se incluye el elevado endeudamiento, la formación de grupos comerciales y otros elementos que pueden aplicarse a muchas empresas de distintos países. Estas características diferencian a las empresas más que a los países y el documento de los Estados Unidos no explica por qué tales características justifican la restricción de la competencia internacional. El documento de los Estados Unidos se refiere a lo que denomina "medidas de estabilización del mercado", pero no aclara el significado de dicha expresión. Si significa divisiones del mercado o fijación de precios organizadas por el gobierno, el hecho no constituiría de hecho razón alguna para aplicar medidas antidumping, tal como se explica *supra*.
- d) La posible insuficiencia en la aplicación de las leyes de competencia no debe ser objeto de retorsión unilateral mediante la aplicación de medidas antidumping, ya que la apreciación de la necesidad en lo que se refiere a las actividades orientadas a la aplicación de las leyes es una tarea complicada y técnicamente difícil que debe dejarse en manos de las autoridades encargadas de las cuestiones relacionadas con la competencia.

Algunas de las medidas a cuya existencia aluden los Estados Unidos servirían como apoyo del gobierno a las empresas de ámbito nacional que carecen de competitividad internacional y por lo tanto no justificarían en absoluto las medidas de retorsión contra las exportaciones a bajo precio. No está de más señalar que algunas de estas medidas pueden de hecho ser llevadas a la práctica por los gobiernos para las empresas nacionales sin competitividad internacional al mismo tiempo que utilizadas para explicar la necesidad de las medidas antidumping.

IV. RAZONES ADUCIDAS POR LOS ESTADOS UNIDOS

El documento de los Estados Unidos recurre a varias razones diferentes en su intento de justificar las medidas antidumping. Expresándolo de manera más concisa, creemos que el principal razonamiento del documento es el siguiente:

"Las realidades de la economía mundial son tales que hacen que existan obstáculos comerciales y prácticas anticompetitivas desprovistos de transparencia y a veces los gobiernos fingen no verlos. Las medidas correctivas de esta situación que pueden aportar los actuales mecanismos de la OMC son limitadas y los países necesitan algún medio para proteger de alguna forma sus ramas de producción nacionales. Aunque de hecho existe la posibilidad de que se abuse de esa protección, es también cierto que, de no existir, las deficiencias de la OMC son tales que se perdería la ayuda interna, con la posibilidad de que se socavase toda la estructura. Por lo tanto, dada la realidad política y las imperfecciones de la OMC, resulta inevitable la existencia de medidas antidumping."

Tenemos varias observaciones que hacer al respecto.

- a) No vamos a negar el hecho de que las realidades políticas hicieron en un momento determinado que las disposiciones antidumping constituyeran un importante medio de garantizar la ayuda interna a la OMC. Sin embargo, las negociaciones de ésta exigen, por su propia naturaleza, que todos los países colaboren para contener el descontento político interno.
- b) Aun cuando las actuales normas de la OMC pueden adolecer de algunas imperfecciones, resulta dudoso que éstas causen de hecho daño a las industrias que solicitan protección a través de las medidas antidumping. La idea de que las disposiciones antidumping ayudan a superar las deficiencias de los mecanismos de la OMC pueden resultar convincente en principio, pero la realidad es que prácticamente todas las medidas antidumping se utilizan con fines proteccionistas, y la magnitud de los efectos perturbadores del mercado ocasionados por esos abusos proteccionistas abogan en favor de no mantener el *statu quo*.
- c) Si admitimos como hipótesis que resulta necesario algún tipo de medida complementaria para compensar las imperfecciones de la OMC por razones políticas, deberemos naturalmente reducir al mínimo los efectos perturbadores del comercio de tales medidas. Así pues, es imprescindible considerar seriamente la necesidad de imponer condiciones estrictas a la aplicación de las medidas antidumping a fin de que no altere la competencia normal de los precios.

V. CONCLUSIÓN

Las medidas antidumping, tal como se utilizan actualmente, constituyen un sistema para proteger una gran variedad de ramas de producción nacional de la competencia de los precios. Esto es, en realidad, resultado de la presión política y contrario a sus objetivos básicos de política de competencia. Nadie puede afirmar que el actual sistema de la OMC es perfecto, pero debemos señalar que las mejoras al sistema son resultado de los incansables esfuerzos de los países Miembros dentro del marco de la OMC. Sin embargo, la amarga realidad es que las imperfecciones de la OMC se están utilizando para justificar la existencia de regímenes antidumping en extremo proteccionistas.

Resulta alentador observar que cada vez se es más conscientes de la importancia de la política de competencia y los progresos que se están realizando para promulgar leyes sobre competencia, reforzar la observancia de las mismas por las autoridades correspondientes y reflejar las preocupaciones en cuanto a las políticas de competencia en los sistemas normativos de los gobiernos. Por otra parte, el uso extendido de las medidas antidumping está haciendo también que sean más graves sus efectos de distorsión del comercio. Por lo tanto, los Miembros de la OMC deben, a la luz de los razonamientos aducidos desde la perspectiva de una política de competencia, hacer todo lo posible para resistir a las presiones políticas para proteger las ramas de producción nacional y han de procurar reducir los efectos de distorsión del comercio provocados por los regímenes antidumping.
