D DATOS EMPÍRICOS

La premisa de que se parte en este Informe es que las medidas comerciales de contingencia son una parte necesaria de todo acuerdo comercial. La flexibilidad que otorgan estos instrumentos permite a los países asumir mayores compromisos de liberalización, porque saben que pueden verse temporalmente liberados de dichos compromisos cuando concurran circunstancias difíciles, tanto si son de origen interno como derivadas de las políticas de otros países. Sin ese tipo de medidas, es posible que los países ni siquiera consideraran la posibilidad de firmar nuevos acuerdos comerciales ni de participar en nuevas rondas de negociaciones. En las secciones anteriores se han examinado los estudios teóricos que pueden avalar este punto de vista y se han expuesto consecuentemente los argumentos.

En esta sección examinamos los estudios empíricos para comprobar si respaldan la premisa de que las medidas comerciales de contingencia se introducen en los acuerdos comerciales para facilitar la liberalización del comercio o si demuestran que estas medidas brindan a los países la oportunidad de dejar de cumplir compromisos negociados.

En el Informe se identifican las circunstancias que justifican económicamente la aplicación de medidas comerciales correctivas. En términos generales, se trata de situaciones en las que se intensifica súbitamente la presión competitiva de las importaciones procedentes del extranjero. La segunda cuestión que se aborda en esta sección es si las flexibilidades se utilizan para afrontar situaciones difíciles derivadas de un aumento de la competencia de las importaciones o si se convierten en instrumentos de protección. Por último, la teoría económica sostiene que la aplicación de medidas de contingencia comporta costos. La protección temporal puede tener consecuencias negativas sobre la competencia y el bienestar general de un país. En esta sección se considera la magnitud de dichos costos.

Cabe señalar ante todo que se han hecho muchos más estudios sobre la actividad antidumping que sobre cualquier otra medida comercial de contingencia y sobre los Estados Unidos que sobre cualquier otro país. Este énfasis desigual se reflejará en el contenido de esta sección. Hay una clara necesidad de ampliar el campo de la investigación empírica más allá de la actividad antidumping y de la experiencia de los Estados Unidos.

Antes de abordar las tres cuestiones que se han señalado anteriormente se expondrán en esta sección algunos de los datos de que se dispone sobre las medidas comerciales de contingencia y sobre otras flexibilidades que son el tema del presente Informe. Se describen las pautas y tendencias en la utilización de las distintas formas de flexibilidad y se señalan algunas de las limitaciones de los datos y la necesidad de que las notificaciones de los Miembros de la OMC sean mejores, más puntuales y más completas.

1. PAUTAS Y TENDENCIAS EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE CONTINGENCIA

(a) Bases de datos y fuentes de datos existentes

Son seis las medidas que se analizan detalladamente en este Informe: las medidas antidumping, las medidas compensatorias, las salvaguardias, la modificación de concesiones en los acuerdos de la OMC, el aumento de los aranceles aplicados hasta el límite máximo acordado –o consolidación– y la aplicación de impuestos a la exportación.

i) Base de datos sobre medidas antidumping

El análisis empírico de las medidas antidumping de este Informe se basa en datos recogidos por la Secretaría de la OMC y por otras entidades (véase más adelante). Se trata de notificaciones recibidas de Miembros de la OMC o partes contratantes del GATT respecto de los procedimientos antidumping iniciados y de las medidas definitivas adoptadas desde 1979 a 2007. Entre los datos figura también una lista de los Miembros o partes contratantes afectados.

Cabe señalar que en los últimos años se ha hecho un esfuerzo concertado, principalmente por miembros del mundo académico, para elaborar bases de datos sobre la actividad antidumping a escala mundial. La base de datos de alcance mundial más detallada sobre esta cuestión es la que ha creado Bown (2007). Se basa en las iniciativas anteriores de Blonigen (2008), Prusa (2001), Miranda *et al.* (1998) y Zanardi (2004).

La base de datos de Bown contiene datos pormenorizados sobre las medidas antidumping adoptadas por 19 Miembros de la OMC, que

representan una parte sustancial de todos los casos a escala mundial.[1] Esta base de datos contiene más información que las notificaciones de la OMC. Entre otra información, comprende los códigos del Sistema Armonizado (SA)[2] correspondientes a los productos sujetos a investigación; las identidades de las empresas nacionales que han adoptado medidas antidumping y las empresas extranjeras a las que se aplican; el nivel de margen de dumping (es decir, la diferencia entre el precio de exportación y el precio normal en el mercado interno del exportador) constatado por la autoridad investigadora; las medidas antidumping provisionales y definitivas (con la indicación de si se trata de derechos o compromisos en materia de precios); y las fechas en que se impusieron las medidas antidumping provisionales y definitivas.

ii) Base de datos sobre medidas compensatorias

Esta base de datos, compilada por la Secretaría de la OMC, contiene información sobre los procedimientos iniciados y la aplicación de medidas definitivas en materia de derechos compensatorios notificadas entre 1974 y 2007, los Miembros de la OMC notificantes, los Miembros afectados y los códigos del SA correspondientes a los productos en cuestión.

iii) Base de datos sobre salvaguardias

Esta base de datos de la Secretaría de la OMC contiene información sobre los procedimientos iniciados y la aplicación de medidas definitivas en materia de salvaguardias notificadas por los Miembros de la OMC entre 1995 y 2007. Desde la creación de la OMC, 40 Miembros han notificado la iniciación de procedimientos sobre salvaguardias y la aplicación de medidas. En la base de datos se clasifican por capítulos o secciones del SA los productos sujetos a la iniciación de procedimientos y la aplicación de medidas.

iv) Base de datos sobre renegociación

En esta base de datos de la Secretaría de la OMC están catalogados 335 casos de negociaciones multilaterales iniciadas por 58 partes contratantes del GATT o Miembros de la OMC entre 1948 y 2007. Figuran datos sobre el Miembro o parte contratante que inició la renegociación (al amparo del artículo XXVIII del GATT), los productos abarcados por la renegociación, la signatura de los documentos oficiales, el nivel de concesión anterior, la modificación propuesta de la concesión, si la renegociación concluyó de forma satisfactoria y los acuerdos de compensación, si los hubo. Aunque en la base de datos solamente consta la designación general de los productos sujetos a renegociación, en muchos casos ha sido posible establecer la correlación existente entre las designaciones de los productos y el capítulo o sección correspondientes de la nomenclatura del SA.

v) Impuestos a la exportación

La información relativa a los impuestos a la exportación procede de los Exámenes de las Políticas Comerciales (EPC) de la OMC publicados entre 1995 y 2008. La clasificación de la información extraída de los EPC plantea dos problemas fundamentales. El primero está relacionado con la frecuencia de estas publicaciones, que depende, para cada Miembro de la OMC, de su participación en el comercio mundial.[3] Este mecanismo de examen comporta que haya más información para algunos países que para otros. Para que sea posible hacer comparaciones entre países y productos hemos utilizado, para cada país, información procedente del EPC más reciente disponible.

El segundo problema es el diferente grado de detalle de la información sobre los productos que se facilita. Para hacer posible una comparación entre productos y no perder demasiada información, recogimos datos al nivel de 2 dígitos del SA 2002, lo que permitió analizar la intensidad en la aplicación de impuestos a la exportación. Sin embargo, en ocasiones sólo se facilita una descripción general del producto sujeto a un impuesto de exportación y no fue posible asignarle un código de 2 dígitos del SA 2002.[4] Por último, no se tuvieron en cuenta los impuestos de exportación aplicados a las mercancías exportadas, gravámenes estadísticos, fondos de garantía, derechos de timbre, impuestos de reexportación, impuestos sobre la renta, impuestos de sociedades, tasas informáticas, derechos de salida, impuestos al fomento de la exportación y tasas de autorización.

vi) Aranceles

Para determinar la frecuencia con que los gobiernos aprovechan la cobertura incompleta de sus consolidaciones arancelarias y del excedente de consolidación (es decir, la diferencia entre los aranceles consolidados y aplicados de un Miembro -véase la sección C.4) para aumentar sus aranceles, utilizamos la Base de Datos Analítica Común sobre Acceso a los Mercados (BDACAM).[5]

La BDACAM contiene información correspondiente a los tipos arancelarios aplicados a nivel nacional para algunos países y años. Con el fin de facilitar

las comparaciones, agregamos toda la información arancelaria al nivel de 6 dígitos del SA. Como nos interesaban las modificaciones de los aranceles entre dos años consecutivos, sólo pudimos utilizar un subconjunto de la base de datos que contiene información sobre unos 70 países, según los años, y un máximo de 11 años (1996 a 2006), según los países. El tamaño de las muestras varía, pues, considerablemente según los años. Hay que tener en cuenta este hecho al interpretar los resultados (véase el cuadro 3 *infra*).

Cabe señalar también que la base de datos inicial se dividió en dos partes según la nomenclatura utilizada. De 1996 a 2002 se clasificaron los productos utilizando el SA 1996 y a partir de 2002 se utilizó el SA 2002. Para obtener un panorama general, unificamos las dos partes, manteniendo la nomenclatura inicial. Por último, se omitieron los aranceles no *ad valorem* para no confundir las variaciones de los precios con los cambios en los aranceles.

vii) Salvedades

Antes de describir la estructura que configuran los datos es esencial reconocer varias deficiencias importantes de las bases de datos que se han utilizado en esta sección.

Se dispone de poca información sobre los procedimientos iniciados y las medidas aplicadas en materia de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardias antes del decenio de 1980. En consecuencia, la descripción de las pautas y tendencias se basa en buena medida en la experiencia adquirida desde entonces, lo cual posiblemente no permite dibujar un panorama completo. Tomando como ejemplo las medidas antidumping, aunque la posición convencional es que antes de 1980 apenas se plantearon asuntos antidumping, Irwin (2005) ha puesto de manifiesto que esto no fue así en el caso de los Estados Unidos. Irwin constató que las solicitudes de aplicación de medidas antidumping fueron muy numerosas en los últimos años del decenio de 1930, incluso igualando el gran número de asuntos planteados por los Estados Unidos en los primeros años del decenio de 1980 y durante los años noventa. Además, desde mediados del decenio de 1950 a mediados del de 1960 hubo una constante y sustancial sucesión de asuntos antidumping en ese país.

Por otra parte, casi toda la información se refiere al número de procedimientos iniciados y medidas aplicadas. Aunque es una información importante, también es esencial conocer la magnitud del comercio afectado y la cuantía de los derechos aplicados. Es cierto que hay mucha información que indica que, en promedio, los derechos aplicados como medidas comerciales correctivas son mucho más altos que los tipos NMF aplicados (es decir, los aranceles no discriminatorios normales) (Prusa, 2001). En el recuadro 12 se facilita información sobre la magnitud de los derechos antidumping.

Con respecto a los cambios del excedente de consolidación, en esta sección solamente se pueden analizar los cambios introducidos en los aranceles aplicados a partir de 1995. Por último, no ha sido posible seguir sistemáticamente a lo largo del tiempo la aplicación por los Miembros de la OMC de impuestos a la exportación.

Recuadro 12
Derechos antidumping

La base de datos mundial de Bown contiene información tanto sobre los derechos antidumping provisionales como definitivos. Utilizamos información de esta base de datos para indicar la cuantía de los derechos de quienes aplican con frecuencia medidas antidumping y para poder compararlos con los tipos NMF aplicados.

Es importante hacer unas puntualizaciones previas sobre la información de la base de datos de Bown. En primer lugar, muchos derechos antidumping son derechos específicos. En segundo término, en muchos casos se especifican como intervalos (por ejemplo del 20 por ciento al 50 por ciento) y no como tipos *ad valorem*. Por último, faltan numerosos datos. Aun cuando no sea posible utilizar los derechos específicos y los derechos que se indican como intervalos, hay un número suficiente de observaciones de derechos antidumping *ad valorem* para elaborar, para algunos países, indicadores del promedio estadísticamente útiles. Por ejemplo, el cuadro que sigue no contiene estimaciones de los derechos antidumping para Australia y la India, aun cuando estos países aplican con frecuencia este tipo de medidas.

En el cuadro que sigue se muestra el promedio de los derechos antidumping aplicados por países desarrollados y en desarrollo. También se indica, como referencia, el promedio de los tipos NMF aplicados para todos los productos en esos países entre 1996 y 2007. Se pueden sacar algunas conclusiones provisionales. En primer lugar, hay una variación considerable en el promedio de los derechos antidumping aplicados por los Miembros de la OMC. Oscilan entre el 12 por ciento y el 90 por ciento. En segundo lugar, los países en desarrollo aplican derechos antidumping más altos que los países desarrollados. En tercer lugar, los derechos antidumping son sustancialmente más elevados que el promedio de los tipos NMF aplicados de los Miembros (aunque hay que señalar que los derechos antidumping comprenden un período más largo a partir de 1980 y se concentran en un número determinado de sectores). Para la mayoría de los Miembros enumerados en el cuadro, el promedio de los derechos antidumping duplica el de los tipos NMF aplicados, y en el caso de algunos Miembros llegan a ser ocho veces superiores al promedio de los tipos NMF aplicados.

Promedio de los derechos antidumping para algunos usuarios (en porcentaje)

Usuarios	Promedio de los derechos antidumping (1980-2005)[a]	Promedio de los tipos NMF aplicados (todos los productos) (1996-2007)
Desarrollados		
Canadá	12,1	4,2
CE	17,6	6,4
Estados Unidos	41,4	5,2
En desarrollo		
China	21,4	13,8
México	89,5	15,8
Indonesia	21,5	8,5
Corea, Rep. de	27,4	12,6
Perú	30,9	10,9
Sudáfrica	29,1	7,0
Turquía	29,1	12,9

[a] Hay diferencias importantes respecto del período sobre el que se dispone datos relativos a los derechos antidumping para cada país. El período abarcado es 1985-2005 para el Canadá; 1987-2005 para las CE; 1980-2005 para los Estados Unidos; 1997-2005 para China; 1987-2003 para México; 1996-2004 para Indonesia; 1986-2004 para la Rep. de Corea; 1992-2002 para el Perú; 1992-2004 para Sudáfrica; y 1990-2004 para Turquía.

Fuente: Bown (2007) y Base Integrada de Datos (BID) de la OMC.

(b) Tendencias

Existe información sobre la iniciación de procedimientos y la aplicación, a lo largo del tiempo, de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, así como sobre las renegociaciones y el recurso a excedentes de consolidación. No ha sido posible obtener series cronológicas sobre la aplicación de impuestos a la exportación por los Miembros de la OMC. Esta subsección dedicada a las tendencias se centra en dos interrogantes básicas. En primer lugar, ¿ha disminuido, aumentado o permanecido invariable la aplicación de este tipo de medidas? En segundo lugar, ¿hasta qué punto puede ser el marco variable en el tiempo coherente con el uso de estos instrumentos como herramienta de flexibilidad?

Por ejemplo, ¿existe un estrecho vínculo entre el ciclo económico mundial y la frecuencia de su utilización, con un aumento del número de medidas comerciales de contingencia en los períodos de debilidad económica? ¿Puede decirse que un proceso de liberalización del comercio anterior o en curso provoca un mayor recurso a instrumentos de contingencia?[6] Las respuestas que aquí se dan se basan en datos globales y en un análisis descriptivo de la información. En las subsecciones 2 a 4 se examinan estudios más específicos por países y medidas, con conclusiones mucho más definitivas sobre la naturaleza de las medidas.

i) Medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia

Básicamente, utilizaremos como indicadores la frecuencia o el número de procedimientos iniciados y la aplicación de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia. El recuadro 13 contiene algunas notas de advertencia sobre la utilización exclusiva del número de medidas correctivas comerciales.

Recuadro 13
Nota de advertencia sobre la utilización del número de procedimientos iniciados y de medidas aplicadas

La utilización de otros instrumentos de flexibilidad

El aumento del número total de investigaciones y medidas antidumping debe considerarse a la luz de la aplicación de otras medidas de política comercial como instrumentos de flexibilidad. Hasta los últimos años del decenio de 1950, las restricciones cuantitativas, requisitos en materia de licencias y controles cambiarios estaban muy generalizados. Es posible que, junto con la aplicación de numerosos obstáculos arancelarios, hicieran que el recurso a medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia por las partes contratantes del GATT fuera prácticamente inexistente. Con el tiempo, esas medidas se suavizaron o suprimieron y también se redujeron los aranceles en las rondas sucesivas de negociaciones comerciales multilaterales y a través de la apertura unilateral del mercado. Sectores políticamente sensibles como la agricultura y los textiles y prendas de vestir también quedaron sujetos a las normas del GATT. Esto sugiere que como consecuencia del proceso continuado de liberalización del comercio y de la eliminación de instrumentos tradicionales de protección, el recurso más frecuente a las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia por un número creciente de Miembros de la OMC en la actualidad puede significar la sustitución de un conjunto de instrumentos de flexibilidad por otro.

La intensificación del comercio va acompañada de la aplicación más frecuente de medidas de contingencia

Desde 1979, el valor de las exportaciones mundiales ha aumentado una media del 7,1 por ciento anual, es decir, más del doble de la tasa anual de aumento de las iniciaciones de investigaciones antidumping (el 3,3 por ciento anual) durante el mismo período. La tasa de expansión del comercio mundial fue también casi un punto porcentual más elevada que el incremento anual de las medidas antidumping a escala mundial (el 6,5 por ciento anual). Es posible, pues, que el número de medidas por cada dólar objeto de comercio haya disminuido con el paso de los años. Es cierto que este dato oculta el hecho de que las medidas comerciales de contingencia no se dirigen de manera uniforme contra los distintos países. Como se indica más adelante, un cierto número de países asiáticos en desarrollo han sido los destinatarios de una proporción importante de las medidas antidumping.

La ampliación de la UE

La ampliación constante de la Unión Europea durante los últimos decenios ha reducido el número de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia que podía adoptar cada país. En consecuencia, se ha reducido el número de listas de compromisos y administraciones y el comercio en el interior de la UE ya no está sujeto a este tipo de medidas de política comercial. Cabe señalar que anteriormente muchas de esas medidas se adoptaban contra Miembros de la OMC que ahora pertenecen a la UE o han dejado de ser economías de planificación centralizada.

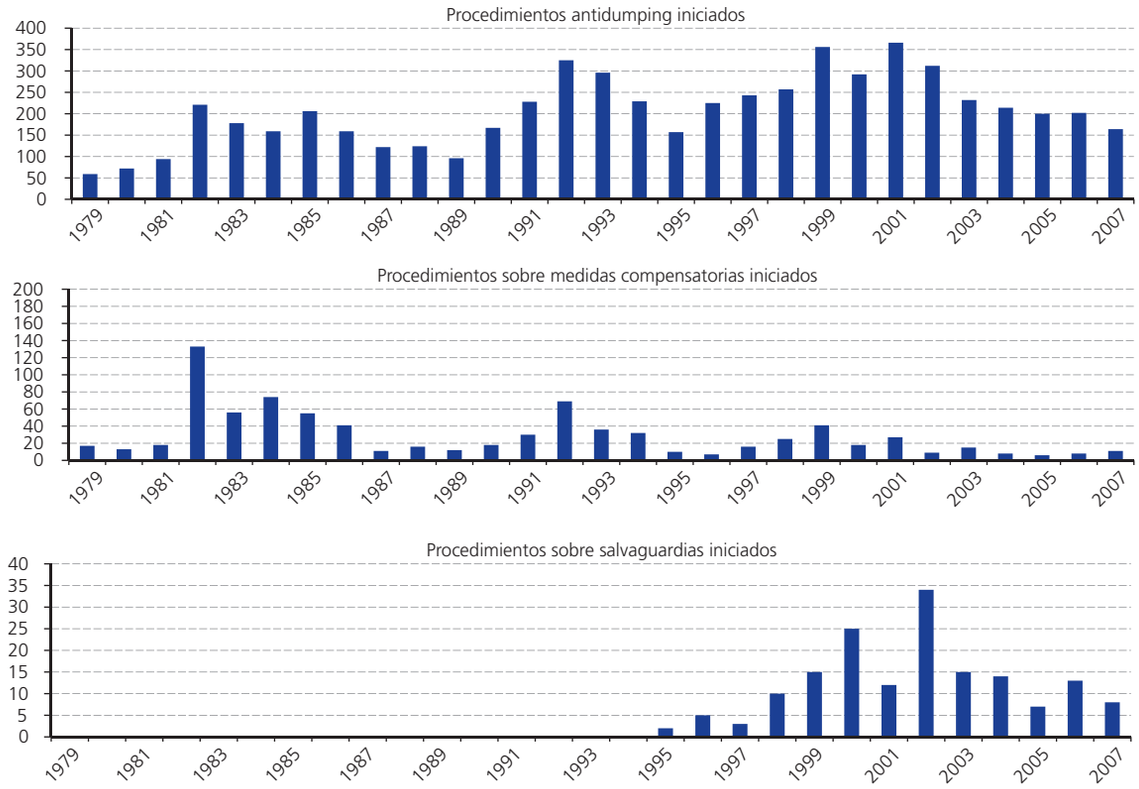
Las diferencias en el grado de restricción

Basarse en el número de procedimientos iniciados y medidas aplicadas supone dar la misma importancia a todos los casos, aunque los derechos definitivos sean muy diferentes. En materia antidumping, por ejemplo, el número de medidas no indica cuál fue el margen de dumping que se constató y si el derecho impuesto por las autoridades corresponde a todo el margen de dumping o a una parte de él.

Otra dificultad radica en que el producto sujeto a la medida comercial de contingencia puede tener más o menos importancia económica en función de su volumen y valor, del país que aplica la medida y del proveedor.

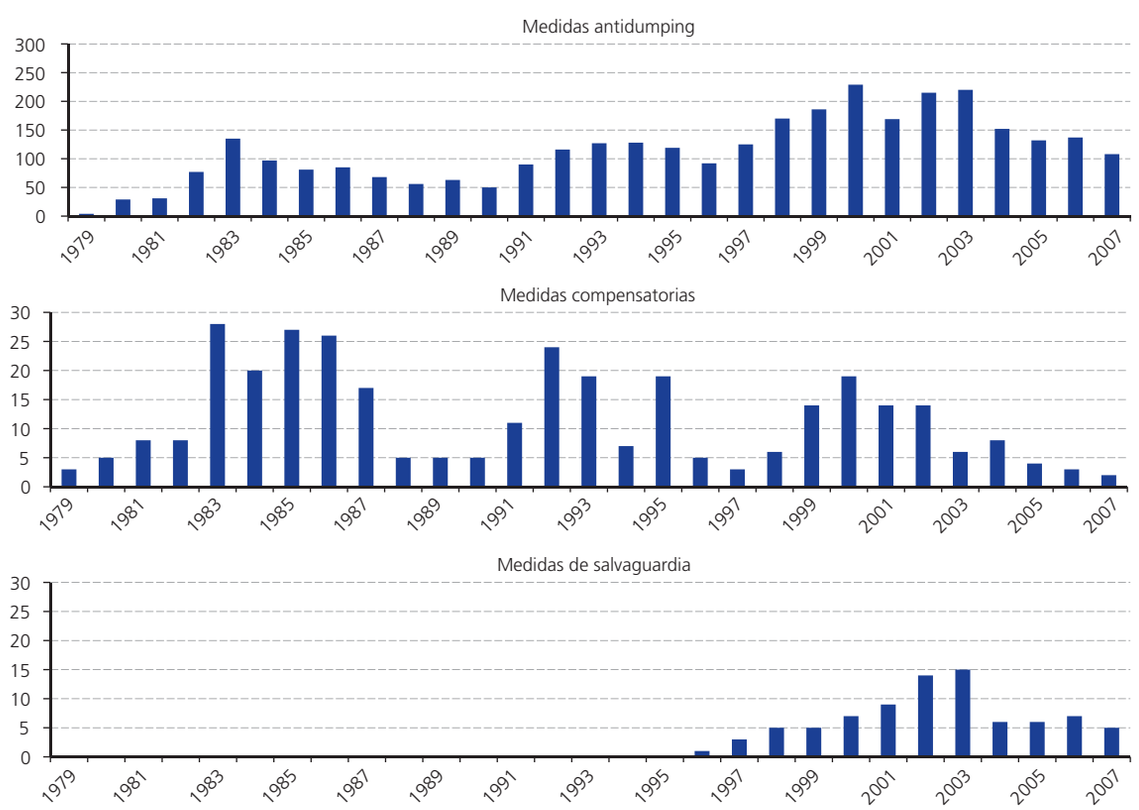
Irwin (2005) distingue entre el número de casos y el número de productos o líneas arancelarias afectadas. En muchas ocasiones, hay varias empresas afectadas por una línea arancelaria. Por lo tanto, si el recuento de los casos se lleva a cabo por empresas o por productos se obtiene un cuadro de conjunto diferente.

Gráfico 3
Procedimientos sobre medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia iniciados anualmente



Fuente: Secretaría de la OMC.

Gráfico 4
Número de nuevas medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia adoptadas anualmente



Fuente: Secretaría de la OMC.

A lo largo del tiempo pueden observarse pautas distintas en la aplicación de las medidas comerciales de contingencia (véanse los gráficos 3 y 4). Ha habido un aumento sustancial de las investigaciones (y medidas aplicadas) en materia antidumping, registrándose una cierta disminución tras la desaceleración mundial de 2001-2002. Parece haberse reducido el recurso a las medidas compensatorias, especialmente en comparación con los años del decenio de 1980. Hay mucha menos información sobre las medidas de salvaguardia (solamente se dispone de datos para el período 1995-2007), por lo que es necesario actuar con cautela al establecer las tendencias. De todos modos, hay que señalar un indudable aumento en los años 2001 y 2002, que probablemente está relacionado con la desaceleración a escala mundial, y una disminución acusada a partir de entonces.

Pueden ser muchos los motivos del incremento de la aplicación de medidas comerciales de contingencia. Un gran número de países que carecían de este tipo de legislación la han promulgado en los últimos años. Esto puede explicar, en parte, por qué quienes más han aplicado medidas comerciales especiales han sido países que tradicionalmente no las utilizaban, principalmente países en desarrollo. La reducción de los aranceles en todo el mundo en el marco de iniciativas bilaterales, regionales, plurilaterales y multilaterales ha hecho que los países sean más abiertos y más vulnerables a las perturbaciones derivadas del comercio exterior (Tharakan, 1995). Por último, el notable crecimiento del comercio mundial en el transcurso de los tres últimos decenios ha incrementado muy marcadamente el volumen de importaciones que pueden ser objeto de medidas comerciales de contingencia.

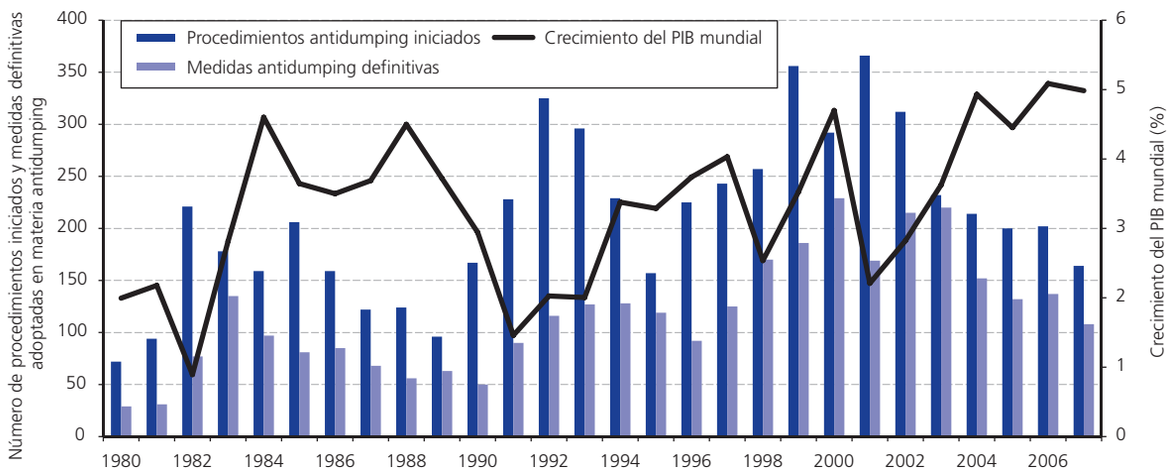
Los datos indican que se ha recurrido en mucha mayor medida a medidas antidumping que a medidas compensatorias o de salvaguardia. En promedio, anualmente se inician 205 investigaciones antidumping, 26 sobre derechos compensatorios y 12 sobre salvaguardias, y se aplican 113 medidas antidumping, 11 medidas compensatorias y 7 medidas de salvaguardia. Ciertamente, hay que señalar que la mera contabilización de investigaciones y medidas de salvaguardia subestimaría el número de países a los que afectan, dado que tales medidas se aplican de forma no discriminatoria, mientras que en el contexto de las medidas antidumping y compensatorias cada combinación de países o productos se contabiliza como una investigación y una medida distinta. En la sección C se examinaron algunos de los factores que pueden influir en la elección de las medidas por los países.

El posible vínculo entre las medidas comerciales de contingencia y el nivel de actividad macroeconómica se ha señalado en varias secciones del presente Informe. Por ejemplo, en la sección B se indicó que las medidas comerciales de contingencia pueden ser consideradas como instrumentos de ajuste económico que permiten a los sectores afectados afrontar con mayor eficacia las consecuencias de los acontecimientos económicos externos imprevistos (las conmociones). En el examen que se lleva a cabo más adelante, algunos de los estudios mencionados vinculan el recurso de los países a las medidas antidumping a variaciones del PIB y del tipo de cambio. Así pues, en la tendencia al crecimiento que se ha señalado anteriormente puede haber factores cíclicos que también influyen en la frecuencia con que se aplican medidas comerciales de contingencia.

El gráfico 5 ilustra el hecho para todos los países que, según la base de datos de la OMS sobre medidas antidumping, iniciaron al menos un procedimiento antidumping entre 1979 y 2007. Esto, pues, no se circunscribe a los países respecto de los cuales los estudios empíricos han demostrado la relación entre las medidas antidumping y las condiciones macroeconómicas. El gráfico relaciona la frecuencia de procedimientos antidumping iniciados con el crecimiento del PIB durante los tres últimos decenios. En términos generales, el número de procedimientos aumenta en los períodos de crisis de la economía mundial. Esto se observa especialmente en los períodos de crisis profunda: en 1980-1982 (recesión y crisis de la deuda); 1991-1992 (contracción económica y guerra de Iraq); 1997-1998 (crisis financiera asiática) y 2001-2002 (pinchazo de la burbuja punto-com y atentados terroristas del 11 de septiembre). Estos datos proporcionan una prueba estadística de una relación negativa entre la actividad antidumping y las condiciones macroeconómicas a escala mundial, aunque no todas las pruebas la respaldan.[7]

La actual crisis económica mundial ofrece otra oportunidad para examinar la relación entre las medidas antidumping y el ciclo económico. En 2008 el número de investigaciones iniciadas aumentó un 28 por ciento en comparación con 2007. Dieciocho Miembros de la OMC notificaron el inicio de un total de 208 nuevas investigaciones, frente a 163 notificadas en 2007. También aumentó el número de nuevas medidas aplicadas, aunque en menor medida. Un total de 15 Miembros comunicaron la aplicación de 138 nuevas medidas

Gráfico 5
Las medidas comerciales especiales y el ciclo económico mundial



Nota: El dato correspondiente al crecimiento mundial del PIB se ha tomado de la base de datos de Perspectivas de la economía mundial (octubre de 2008) del FMI.

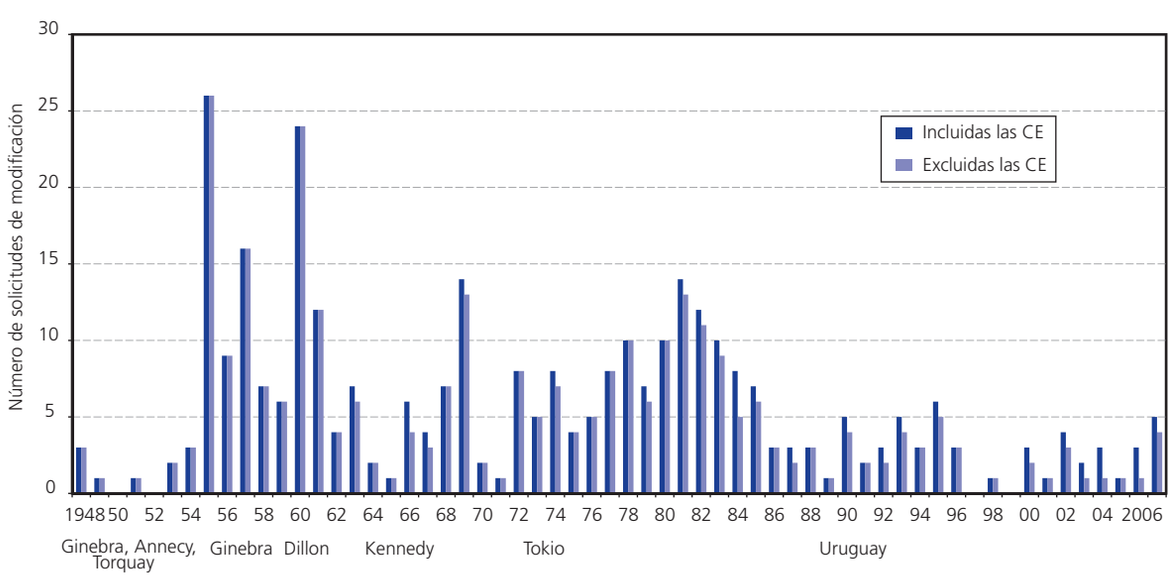
Fuente: Secretaría de la OMC.

antidumping, el 29 por ciento más que el número de nuevas medidas (107) notificadas en 2007.

ii) Renegociaciones

El gráfico 6 muestra la evolución desde 1948 de las solicitudes de renegociación de las listas de compromisos de los Miembros de la OMC presentadas con arreglo al artículo XXVIII del GATT. El gráfico recoge solamente el número de solicitudes presentadas por los Miembros y no tiene en cuenta el número de productos para los que se solicita la modificación de las concesiones. Las solicitudes de modificación de las concesiones fueron, al parecer, más frecuentes en los primeros años de funcionamiento del GATT, y disminuyeron a partir de mediados del decenio de 1980. Dado que el recurso al artículo XXVIII del GATT es solamente una de las medidas comerciales de contingencia, esta disminución debe examinarse considerando si en consecuencia se aplicaban con mayor frecuencia otras medidas. La disminución

Gráfico 6
Número de solicitudes con arreglo al artículo XXVIII, por año



Nota: En el caso de las Comunidades Europeas se han agrupado las solicitudes formuladas por las CE-6, CE-9, CE-12, CE-15 y CE-25, pero las solicitudes presentadas por sus Estados miembros antes de adherirse a las CE se contabilizan por separado.

Fuente: Secretaría de la OMC.

puede deberse al hecho de que se consideraban más convenientes otras medidas comerciales de contingencia.

Muchas de las solicitudes de renegociación han sido presentadas por las Comunidades Europeas. A efectos del gráfico, se han agrupado las solicitudes de las CE en sus configuraciones anteriores (CE-6, CE-9, CE-12, CE-15 y CE-25), pero las solicitudes presentadas por sus Estados miembros antes de adherirse a las CE se contabilizan por separado.[8] Como es posible que el número de solicitudes guarde relación con el proceso de integración europea, el gráfico 6 muestra los datos con las solicitudes de las CE y sin ellas. En conjunto, ello no parece tener gran incidencia.

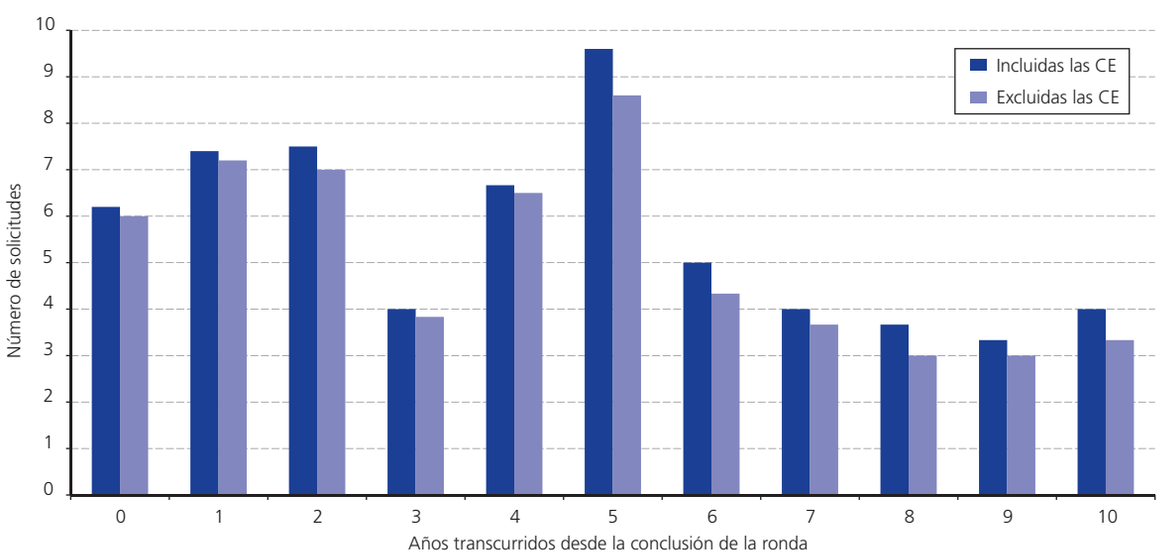
Apenas se han hecho estudios empíricos sobre el recurso al artículo XXVIII del GATT por los Miembros de la OMC. Uno de los pocos estudios existentes es el de Bown (2004b), que examina la elección entre medidas legales (que comprende un proceso de renegociación) y medidas ilegales en términos del GATT, para conseguir protección. Bown concluye que un Miembro sólo optará por una medida legal, como la renegociación, y no por una medida ilegal, si esta segunda opción le enfrenta a una amenaza verosímil de retorsión. Sin embargo, en el estudio no se examina la protección que ofrece el artículo XXVIII del GATT, en comparación con otras medidas comerciales de contingencia en términos del GATT, como las salvaguardias.

Un motivo del gran número de solicitudes de renegociación puede ser que los Miembros de la OMC hagan una evaluación excesivamente optimista de su capacidad para cumplir los compromisos acordados durante la ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Algunos de los compromisos en materia de acceso a los mercados pueden comportar costos de ajuste de la industria de tal magnitud que hagan imposible que el Miembro pueda cumplirlos.

Desde la fundación del GATT ha habido ocho rondas de negociaciones multilaterales que han concluido satisfactoriamente: Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950), Ginebra (1956), Dillon (1960-1961), Kennedy (1963-1967), Tokio (1973-1979) y la Ronda Uruguay (1986-1994). En el cuadro 7 se establece la relación entre el número de solicitudes de modificaciones de los compromisos y el número de años transcurridos desde la conclusión de cada una de estas rondas comerciales multilaterales. El gráfico muestra que el año en que concluye una ronda multilateral hay en promedio 6,2 solicitudes de renegociación. Un año después de la conclusión de una ronda, la cifra aumenta a 7,4 solicitudes.

El gráfico revela también que posteriormente el promedio de solicitudes de renegociación de los compromisos alcanza el máximo cinco años después de la conclusión de una ronda con resultado satisfactorio, para luego disminuir casi siempre en los años siguientes. La tendencia no varía si incluye o no a las CE. Los datos respaldan la hipótesis de que la demanda

Gráfico 7
Número de solicitudes presentadas con arreglo al artículo XXVIII tras una ronda de negociaciones



Nota: En el caso de las Comunidades Europeas se han agrupado las solicitudes formuladas por las CE-6, CE-9, CE-12, CE-15 y CE-25, pero las solicitudes presentadas por sus Estados miembros antes de adherirse a las CE se contabilizan por separado.

Fuente: Secretaría de la OMC.

de flexibilidad aumenta después de una ronda de negociaciones comerciales multilaterales satisfactoria, pues los países toman conciencia de que tal vez han hecho demasiadas promesas y necesitan liberarse de algunos de sus compromisos los compromisos que han contraído, incluso antes de hacerlos efectivos.

iii) Utilización de la flexibilidad prevista en las listas de compromisos

Como se ha expuesto en la sección C, los gobiernos tienen la posibilidad de aumentar sus aranceles sin incumplir sus compromisos en la OMC si no han consolidado todas sus líneas arancelarias o el tipo aplicado no es el mismo que el tipo consolidado –o el límite máximo acordado. La preferencia por esta flexibilidad o por otro tipo de flexibilidad cuando quieren aumentar el nivel de protección en respuesta a un acontecimiento externo depende de varios factores. En esta subsección se analiza con qué frecuencia han aumentado los gobiernos los aranceles durante el último decenio. Se parte de la premisa de que los aranceles que se incrementaron no estaban consolidados o que la consolidación arancelaria permitía aumentar el arancel aplicado.

Puede haber muchas razones para que los gobiernos aumenten sus aranceles. Por ejemplo, pueden hacerlo cuando se integran en una unión aduanera y el arancel externo común es más elevado que su propio arancel. O pueden optar por aumentarlos porque carecen de la capacidad necesaria para cumplir las prescripciones de procedimiento que rigen la aplicación de medidas antidumping, compensatorias o de salvaguardia. Dicho de otra forma, no debe interpretarse que los aumentos de aranceles a los que se hace referencia en esta subsección suponen recurrir a la flexibilidad prevista en sus consolidaciones arancelarias con fines de protección de contingencia. El objetivo en este caso es exponer los hechos más que interpretarlos.

El cuadro 3 indica cuántos países (para los que se dispone de datos) han aumentado los aranceles y cuántos aranceles (con arreglo a la clasificación de productos al nivel de 6 dígitos del SA) han aumentado. La información se muestra por año y por cuantía del aumento de los aranceles. Dado que el número de países sobre los que existen datos es diferente según los años, esta información se facilita en la primera fila. La variación en el tamaño de la muestra impide hacer comparaciones entre distintos años. La segunda fila muestra el número total de productos (con arreglo a las subpartidas de 6 dígitos) que experimentaron un aumento del arancel durante dos años consecutivos, y la tercera indica el número de países que aumentaron los aranceles al menos en una subpartida de productos. Entre 2005 y 2006, por ejemplo, 50 países de un total de 72 para los que existen datos aumentaron los aranceles en 3.452 subpartidas de productos. Las filas restantes indican el número de países y el número de líneas arancelarias para los que se determinaron aumentos y su cuantía. Por ejemplo, de un total de 72 países, siete aumentaron los aranceles para al menos una subpartida de productos 20 puntos porcentuales o más entre 2005 y 2006. En conjunto, esos siete países aumentaron los aranceles de 448 subpartidas de productos al nivel de 6 dígitos 20 o más puntos porcentuales.

Cuadro 3
Número de aumentos de aranceles en determinados Miembros y años

	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Tamaño de la muestra (número de Miembros de la OMC)	19	22	24	37	44	40	46	35	58	72
Número total de aumentos de aranceles	2473	16174	23050	5896	4777	2587	3178	4825	8195	3452
Número de países con aumentos de aranceles	15	17	20	31	37	28	20	28	49	50
Intervalos (en puntos porcentuales)										
10≤ Δt <15 número de casos	20	168	666	950	223	95	618	294	2508	763
número de países	5	10	10	17	20	17	10	21	28	30
15≤ Δt <20 número de casos	7	33	25	24	103	61	153	187	527	116
número de países	4	6	5	11	15	8	8	17	25	10
Δt ≥ 20 número de casos	17	50	294	60	528	748	17	40	230	448
número de países	5	5	4	8	14	11	6	9	18	7

Fuente: Datos de la OMC correspondientes al período 1996-2006.

Las cifras indican que el número de aumentos de aranceles ha sido sustancial en el último decenio. Entre 2005 y 2006, año para el que se dispone más información (69 países), hubo 3.452 aumentos de aranceles. En su mayor parte, los incrementos fueron inferiores a 10 puntos porcentuales, pero 35 de los 72 países elevaron algunos aranceles el 10 por ciento o más.[9] En 763 subpartidas de productos hubo un aumento de entre 10 y 15 puntos porcentuales, en 116 casos el aumento fue de 15 a 20 puntos porcentuales y en un total de 448 de 20 o más. Frente al total de más de 560 aumentos de aranceles de 15 puntos porcentuales o más realizados por 72 Miembros de la OMC entre 2005 y 2006, durante el mismo período se iniciaron en total alrededor de 200 investigaciones antidumping, se aplicaron medidas definitivas en menos de 150 casos, y se aplicó un número reducido de medidas de salvaguardia o compensatorias.

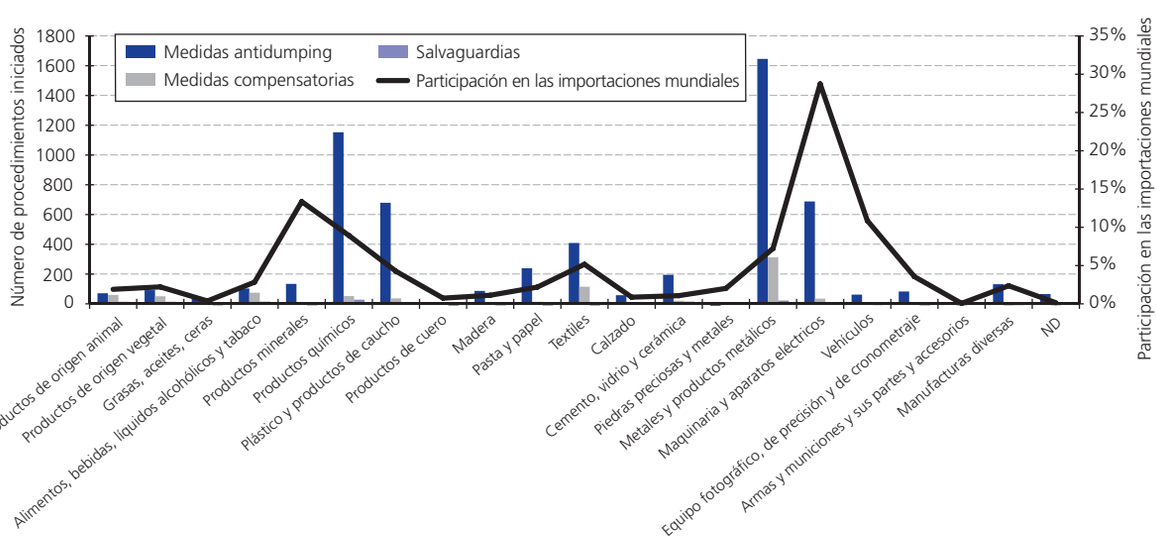
(c) Distribución sectorial

i) Medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias

Los datos revelan que las medidas antidumping, los derechos compensatorios y las salvaguardias se concentran en determinados sectores: metales y productos metálicos, productos químicos, plástico y productos del caucho, maquinaria y aparatos eléctricos, y textiles y artículos textiles (véase el gráfico 8). Los metales y productos metálicos (a los que corresponde el 27,6 por ciento de los procedimientos antidumping iniciados) y los productos químicos (el 19,4 por ciento) representaron casi la mitad de los procedimientos antidumping iniciados en los 29 años transcurridos entre 1979 y 2007.

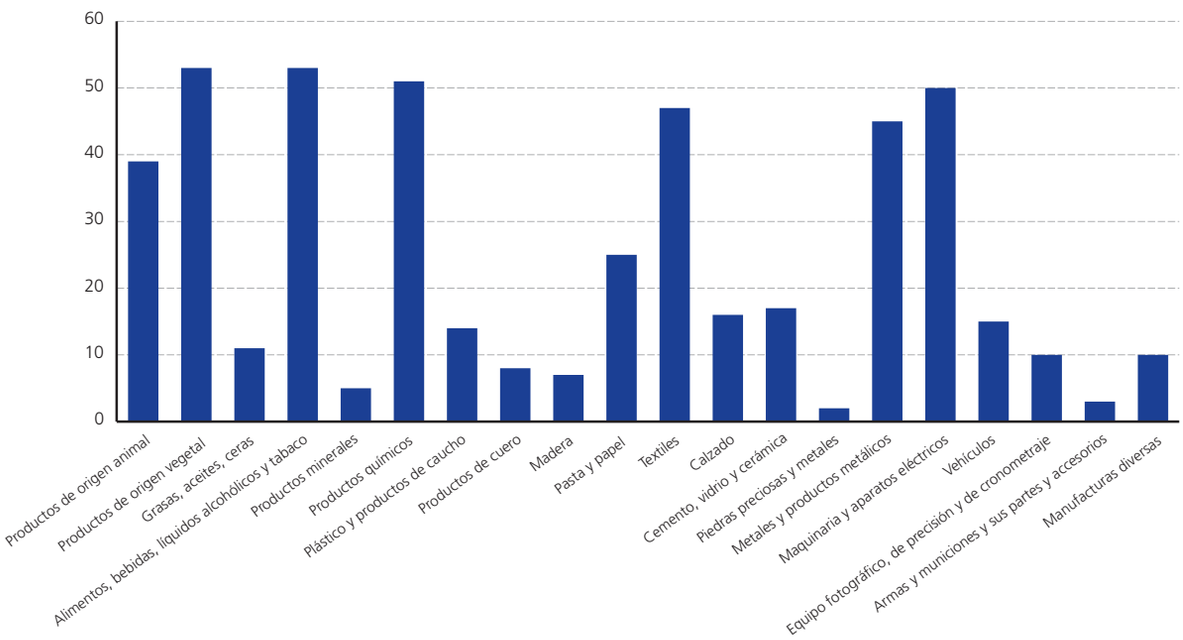
Una explicación plausible de esta distribución sectorial es que responde a la importancia relativa de un sector en el comercio mundial. Esto no se corresponde con la realidad, puesto que la frecuencia de las medidas adoptadas contra los sectores más afectados no guarda proporción con la participación de dichos sectores en el comercio mundial. Por ejemplo, los metales y productos metálicos y los productos químicos, que acumulan en conjunto casi la mitad de los procedimientos antidumping iniciados, representaron solamente el 7,2 por ciento y el 8,9 por ciento, respectivamente, de las importaciones mundiales durante el período 2000-2007 (véase el gráfico 8). Es probable que las características sectoriales que se han señalado en los estudios teóricos examinados en la sección C y las que se examinarán más adelante expliquen mejor la distribución sectorial de las medidas. Estas características industriales incluyen la existencia de economías de escala, la vulnerabilidad a las fases de contracción del ciclo económico, la intensidad de capital del sector, la exposición al comercio (tanto a las importaciones como a las exportaciones) y la importancia política del sector, medida, por ejemplo, por el volumen de empleo. Muchos de esos rasgos parecen caracterizar a los sectores que son con mayor frecuencia objeto de medidas antidumping, derechos compensatorios y medidas de salvaguardia.

Gráfico 8
Número de procedimientos iniciados y participación en las importaciones mundiales, por secciones del SA



Nota: Período abarcado:- (1) Medidas antidumping: 1979-2007; (2) Medidas compensatorias: 1975-2007; (3) Salvaguardias: 1995-2007.
Fuente: Secretaría de la OMC; Base de Datos COMTRADE de las Naciones Unidas.

Gráfico 9
Número de renegociaciones, por secciones del SA



Nota: En el caso de las Comunidades Europeas se han agrupado las solicitudes formuladas por las CE-6, CE-9, CE-12, CE-15 y CE-25, pero las solicitudes presentadas por sus Estados miembros antes de adherirse a las CE se contabilizan por separado.
Fuente: Secretaría de la OMC.

ii) Renegociaciones

Hay más diversidad sectorial en las renegociaciones, aunque también en este caso ocupan un lugar destacado los sectores que son con frecuencia objeto de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, como el metal y los productos metálicos, los productos químicos, el plástico y los productos del caucho, la maquinaria y los aparatos eléctricos y los textiles y artículos textiles (véase el gráfico 9).

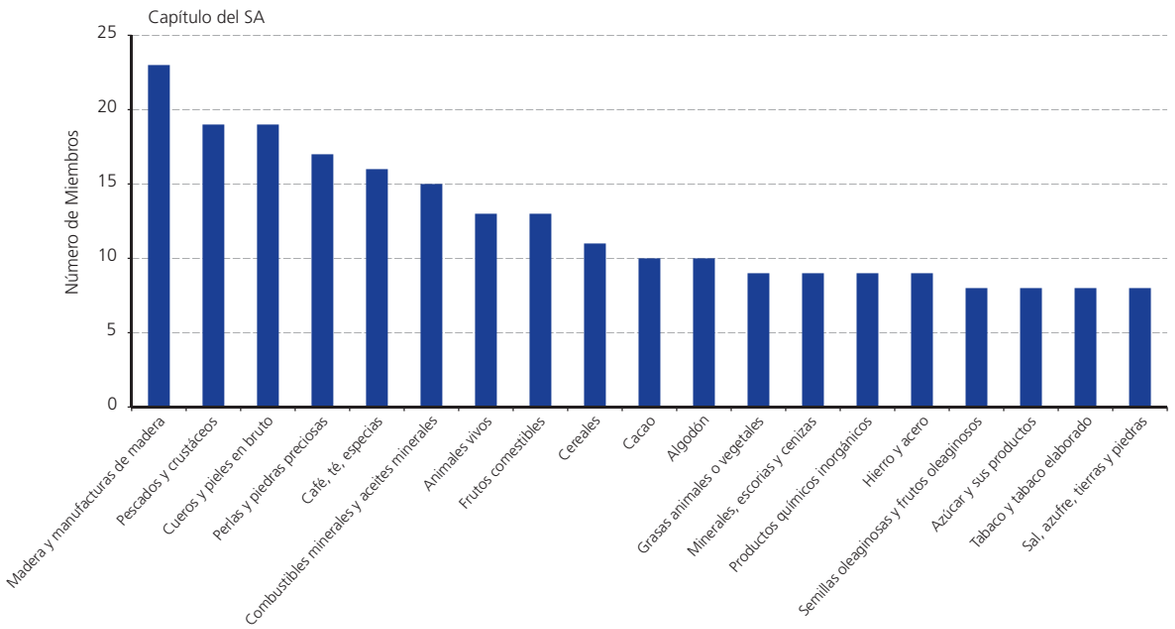
Como se mencionó anteriormente en esta misma sección, la modificación de las concesiones puede ser para los Miembros de la OMC una forma de liberarse de compromisos que, teniendo en cuenta el momento y las nuevas circunstancias, no podrían cumplir. Uno de los mayores avances de la Ronda Uruguay consistió en someter más decididamente el comercio de productos agropecuarios a normas multilaterales. Habida cuenta de que era la primera vez que aplicarían verdaderamente consolidaciones arancelarias a los productos agropecuarios y de la dificultad con que tropezaron los Miembros para negociar compromisos de acceso a los mercados, no cabría sorprenderse de que algunos de los compromisos iniciales tuvieran que renegociarse posteriormente. Así ocurrió. Entre 1995 y 2007 se presentaron 32 solicitudes de modificación de concesiones. De ellas, 28 se referían totalmente o en parte a productos agropecuarios según la definición del Acuerdo sobre la Agricultura.[10] Esto parece confirmar la importancia de la modificación de las concesiones como instrumento de flexibilidad comercial.

iii) Impuestos a la exportación

Los impuestos a la exportación se aplican principalmente a los productos forestales, productos pesqueros, cueros y pieles, oro y piedras preciosas, productos agrícolas como el azúcar, el café y el cacao, productos minerales y metálicos y cereales (véase el gráfico 10). La distribución sectorial es diferente de la que se observa en el caso de las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia.

Los datos procedentes de los Exámenes de las Políticas Comerciales de la OMC publicados entre 1995 y 2008 muestran que La gran mayoría de los Miembros que aplican impuestos a la exportación lo hacen de forma muy limitada. Sólo algunos países aplican impuestos a la exportación de productos comprendidos en más de 10 capítulos del SA (de

Gráfico 10
Número de Miembros que aplican impuestos a la exportación, por capítulos del SA



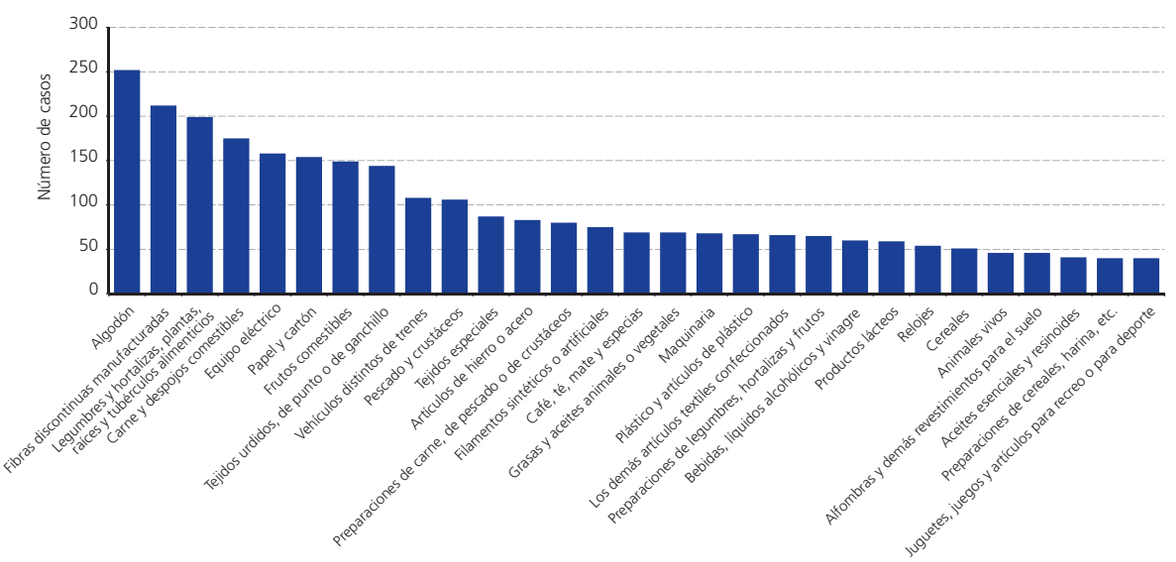
Fuente: Publicaciones varias de los Exámenes de las Políticas Comerciales de la OMC (1995-2008).

un total de 99 capítulos). La gran mayoría de los Miembros aplican impuestos a la exportación en menos de cinco capítulos del SA. De ellos, 18 sólo los aplican a un producto.

iv) Aumentos de aranceles

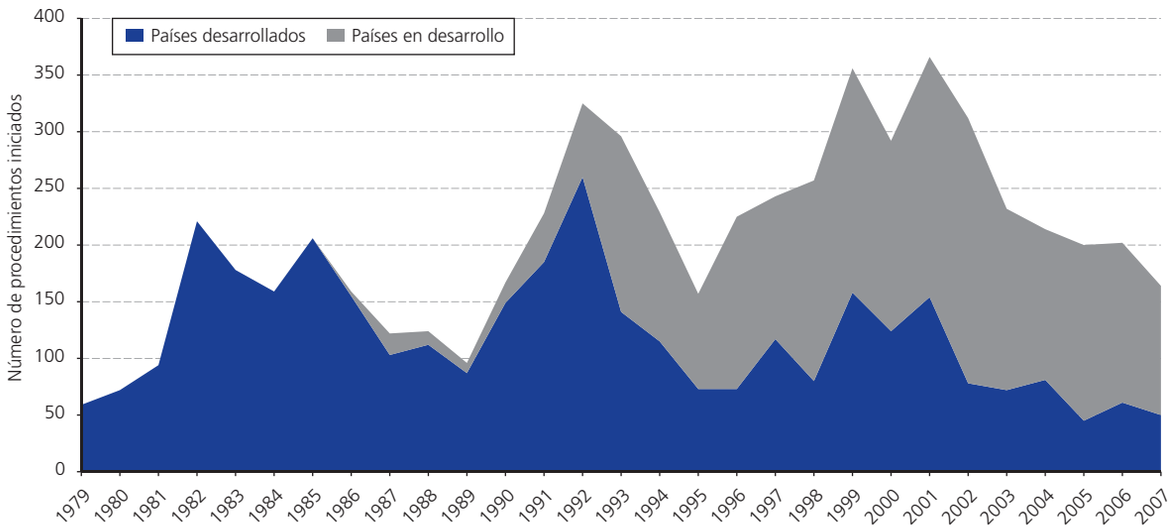
La distribución de los aumentos de aranceles entre los grupos de productos es bastante uniforme en comparación con la de las medidas antidumping. Entre 1996 y 2006, se introdujeron aumentos de los aranceles superiores a 15 puntos porcentuales al menos en una ocasión en productos clasificados en 87 de los 97 capítulos del SA. El gráfico 11 muestra los 30 capítulos con 40 o más aumentos de aranceles de más de 15 puntos porcentuales. Entre los capítulos que han sido objeto de un mayor número de aumentos de los aranceles figuran tanto productos agrícolas como no agrícolas. Los metales y productos metálicos y los productos químicos,

Gráfico 11
Número de casos de aumentos de aranceles de 15 puntos porcentuales como mínimo, por productos, 1996-2006



Nota: Solamente figuran aquellos capítulos en los que el número de casos de aumentos de 15 puntos porcentuales es superior a 40.
Fuente: Secretaría de la OMC.

Gráfico 12
Procedimientos antidumping iniciados, por nivel de desarrollo



Fuente: Secretaría de la OMC.

en los que se concentró casi la mitad de los casos antidumping en los últimos 30 años, no figuran en un lugar destacado en la lista de capítulos con mayor incidencia de aumentos de aranceles.

(d) Distribución por países

i) Medidas antidumping

Hasta el decenio de 1990, el 97 por ciento de las investigaciones antidumping iniciadas y el 98 por ciento de las medidas aplicadas correspondió a países desarrollados (principalmente Australia, el Canadá, las Comunidades Europeas y los Estados Unidos) (véase el gráfico 11). Sin embargo, a partir de entonces, los países en desarrollo empezaron a aplicar medidas antidumping con más asiduidad. Desde el 1º de enero de 1995 les corresponden el 64 por ciento de los procedimientos antidumping iniciados y dos tercios de las medidas antidumping aplicadas. Los cinco países en desarrollo que aplican en mayor número medidas antidumping son la India, la Argentina, México, Sudáfrica y el Brasil.

Este cambio en la composición de los usuarios de las medidas antidumping estuvo también acompañado de un cambio en los países destinatarios de las solicitudes de medidas antidumping. Si hasta el decenio de 1990 los países desarrollados eran objeto de cerca del 57 por ciento de los procedimientos antidumping iniciados, desde mediados de ese decenio los países en desarrollo pasaron a ser objeto de más del 74 por ciento de esos procedimientos. Entre 1995 y 2007, los cinco Miembros que fueron objeto del mayor número de procedimientos fueron China, la República de Corea, el Taipei Chino, Indonesia y la India. Este aumento se debió en su mayor parte a la actuación de los propios países en desarrollo. Entre 1979 y 1989, solamente 13 procedimientos antidumping fueron iniciados por países en desarrollo contra otros países en desarrollo, pero desde 1995 asciende a 1.488 el número de solicitudes de medidas presentadas por países en desarrollo contra las importaciones procedentes de otros países en desarrollo (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
Número de procedimientos antidumping iniciados, por usuarios y destinatarios, 1995-2007

Usuarios	Destinatarios		
	Desarrollados	En desarrollo	Total
Desarrollados	262	904	1,166
En desarrollo	566	1,488	2,054
Total	828	2,392	3,220

Fuente: Secretaría de la OMC.

Cuadro 5
Número de procedimientos iniciados sobre derechos compensatorios, por usuarios y destinatarios, 1975-2007

Usuarios	Destinatarios		
	Desarrollados	En desarrollo	Total
Desarrollados	228	387	615
En desarrollo	57	172	229
Total	285	559	844

Fuente: Secretaría de la OMC.

Cuadro 6
Usuarios de iniciaciones de procedimientos y medidas sobre salvaguardias, 1995-2007

Usuarios	Iniciaciones	Medidas
Desarrollados	20	9
En desarrollo	143	74
Total	163	83

Fuente: Secretaría de la OMC.

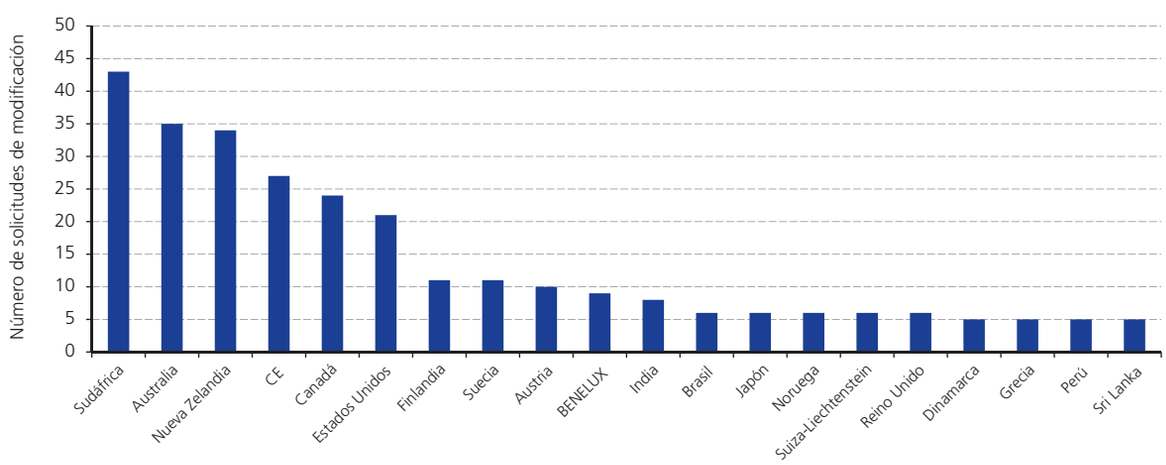
ii) Derechos compensatorios y salvaguardias

Los países desarrollados son los principales usuarios de medidas en materia de derechos compensatorios y los países en desarrollo el objeto principal de dichas medidas (véase el cuadro 5). Este esquema general es válido tanto para el período del GATT (hasta 1995) como para el de la OMC (a partir de 1995). Corresponde a los países desarrollados el 73 por ciento de los procedimientos iniciados y el 86 por ciento de las medidas aplicadas. Los países en desarrollo son los destinatarios del 66 por ciento de los procedimientos sobre derechos compensatorios iniciados y del 61 por ciento de las medidas aplicadas.

En el caso de las salvaguardias se da la situación opuesta. Desde que se creó la OMC, los países en desarrollo han iniciado el 88 por ciento de los procedimientos sobre salvaguardias y han aplicado el 89 por ciento de las medidas (véase el cuadro 6).

En el gráfico 13 se indican los Miembros de la OMC que han llevado a cabo con frecuencia procesos de renegociación en el marco del artículo XXVIII del GATT. Como ya se ha señalado, el número de solicitudes de renegociaciones no tiene en cuenta el número de productos objeto de la solicitud de modificación de concesiones y es difícil saber el número de líneas arancelarias que se renegociaron. Los cinco Miembros que han solicitado con mayor

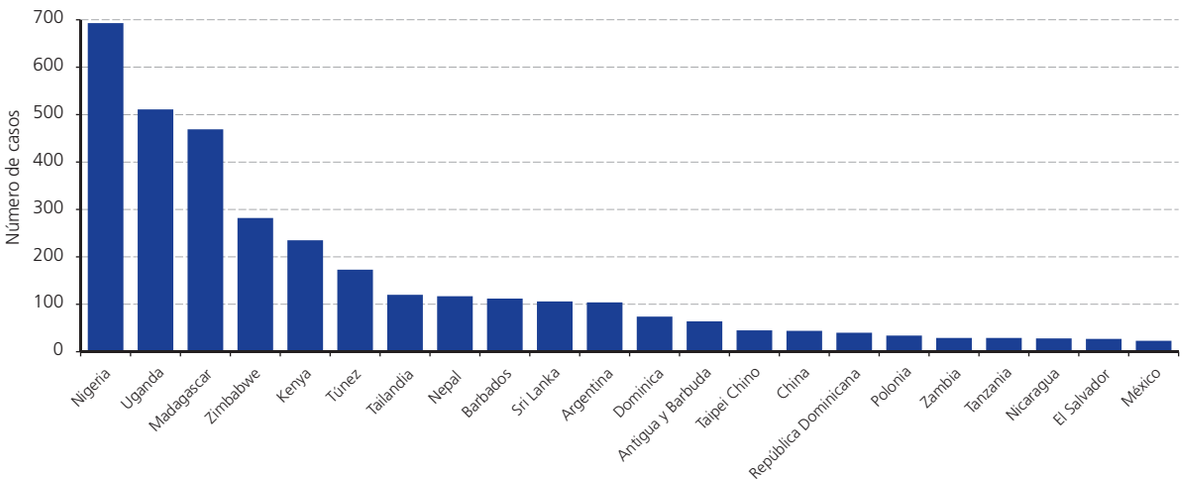
Gráfico 13
Número de solicitudes de renegociaciones, por Miembros



Nota: En el caso de las Comunidades Europeas se han agrupado las solicitudes formuladas por las CE-6, CE-9, CE-12, CE-15 y CE-25, pero las solicitudes presentadas por sus Estados miembros antes de adherirse a las CE se contabilizan por separado.

Fuente: Secretaría de la OMC.

Gráfico 14
Número de casos de aumentos de aranceles de 15 puntos porcentuales como mínimo, por países, 1996-2006



Nota: Solamente figuran los países con al menos 20 casos de aumentos de aranceles de 15 o más puntos porcentuales.
Fuente: Secretaría de la OMC.

frecuencia estas renegociaciones son Sudáfrica, Australia, Nueva Zelandia, las CE y los Estados Unidos. La cifra correspondiente a las CE incluye todas las solicitudes presentadas por las CE a medida que han ido ampliando su composición, es decir, se han sumado las solicitudes presentadas por las CE-6, CE-9, CE-12, CE-15 y CE-25, pero se contabilizan por separado las solicitudes presentadas por sus Estados miembros antes de su adhesión.

iii) Impuestos a la exportación

Los impuestos a la exportación son un recurso que utilizan principalmente los países en desarrollo y países menos adelantados (PMA). De 23 PMA que se han examinado en el contexto de los Exámenes de las Políticas Comerciales, 18 imponían derechos de exportación, 38 de los otros 70 países en desarrollo renovaron los impuestos de exportación, mientras que sólo los aplicaban cuatro de los 30 países pertenecientes a la OCDE. En el cuadro 7 se indican algunos de los principales países que aplican impuestos a la exportación teniendo en cuenta el número de productos a nivel de 5 dígitos del SA, según los informes de los Exámenes de las Políticas Comerciales.

iv) Aumentos de aranceles

Es importante insistir en que, en razón de que la información es incompleta, las cifras deben interpretarse con gran cuidado. Entre los países sobre los que existían datos relativos a los aranceles por lo menos para dos años consecutivos entre 1996 y 2006, 70 aumentaron los aranceles de por lo menos una subpartida de producto en más de 15 puntos porcentuales. El gráfico 14 muestra el número de aumentos de aranceles superiores a 15 puntos porcentuales correspondiente a los países que los aumentaron en esa cuantía en más de 20 ocasiones entre 1996 y 2006. Los seis países con el mayor número de incrementos arancelarios, según esta información, son todos los países africanos. Es evidente que esta lista difiere muy notablemente de la lista de nuevos usuarios de medidas antidumping.

Las conclusiones pueden interpretarse de dos maneras. La primera es que la aplicación de incrementos arancelarios se debe a razones distintas de las que motivan la protección antidumping. La segunda interpretación es que los países que deciden

Cuadro 7
Número de productos sujetos a impuestos a la exportación en determinados países, según los informes de los Exámenes de las Políticas Comerciales, 1995-2008

Argentina	22	Guyana	7
Sri Lanka	10	Tailandia	7
México	8	Mongolia	7
China	8		

Fuente: Exámenes de las Políticas Comerciales, 1995-2008.
Nota: Sólo se tienen en cuenta los productos enumerados en los informes de los Exámenes de las Políticas Comerciales que estuvieran a nivel de 2 dígitos del SA."

aumentar los aranceles lo hacen por las mismas razones por las que se guían los nuevos usuarios de medidas antidumping, pero les resulta menos costoso aumentar los aranceles que establecer y administrar un sistema antidumping.

(e) Resumen

Aunque hay razones para interpretar los datos con prudencia, las conclusiones avalan, en su mayor parte, la idea de que en algunos casos las medidas de contingencia se utilizan como instrumentos de flexibilidad. La frecuencia de la aplicación de medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias parece guardar relación con cambios en el ciclo económico. Por ejemplo, hay pruebas estadísticas del aumento a escala mundial de la actividad antidumping en épocas de contracción macroeconómica.

Los procesos de renegociación de compromisos son más frecuentes después de una ronda de negociaciones comerciales multilaterales concluida con resultados satisfactorios. Esto es compatible con la explicación de que los países descubren tardíamente que no pueden cumplir los nuevos compromisos de acceso a los mercados que han asumido. El gran número de solicitudes de modificación de los compromisos de acceso a los mercados agrícolas que se presentó después de la Ronda Uruguay, cuando se sometió más firmemente la agricultura a las normas comerciales, avala también esta explicación.

Las pruebas no son tan evidentes en el caso del aumento de los aranceles. Estos aumentos (manteniéndose por debajo de los tipos consolidados) se concentran menos en sectores como el acero y los productos químicos, en los que son más frecuentes las medidas antidumping. Por último, si bien pueden aplicarse impuestos a la exportación para hacer frente a contingencias como el incremento de los precios o la inflación, su utilización obedece a menudo a otros objetivos de política estatal como la recaudación de ingresos fiscales, el apoyo a las industrias de elaboración avanzada y el logro de objetivos no económicos.

2. LAS MEDIDAS DE CONTINGENCIA Y EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Uno de los temas centrales del presente Informe es la aplicación de medidas comerciales de contingencia como instrumento de protección temporal para permitir a los países que las aplican afrontar circunstancias[11] que no se pueden prever en el momento de la firma de un acuerdo comercial. Los estudios teóricos que se examinaron en la sección B.1 indican que estas flexibilidades funcionan como una cláusula de escape que mantiene la estabilidad general del sistema mundial de comercio, lo que permite a los gobiernos asumir compromisos más profundos y reduce los costos económicos y políticos de la firma del acuerdo.

Sin embargo, la teoría económica destaca también el riesgo de que, si las normas de flexibilidad son excesivamente laxas, pueda menoscabarse la función de compromiso de un acuerdo comercial y ello lleve a que los miembros incumplan los compromisos que han contraído. Lamentablemente, no hay muchos estudios empíricos en que se verifique la premisa de que las medidas comerciales de contingencia se aplican principalmente para facilitar una mayor liberalización del comercio. Se necesitan muchos más estudios, ya sean de carácter cuantitativo o cualitativo o centrados en los países desarrollados o en desarrollo, para comprobar si las medidas comerciales de contingencia han desempeñado o no este papel.

Un estudio muy destacado es el de Finger y Nogués (2006), en el que se examina la experiencia de siete países de América Latina (la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, México y el Perú) con la liberalización del comercio y las medidas comerciales de contingencia (véase el recuadro 14). La conclusión general de estos siete estudios es que la posibilidad de aplicar medidas antidumping y salvaguardias era necesaria desde un punto de vista político con el fin de lograr apoyo para las políticas comerciales liberalizadas. En otras palabras, la creación de mecanismos de defensa comercial fue en muchos casos un elemento de la gran negociación necesaria para conseguir la aquiescencia de la industria a la liberalización. Una vez en marcha, los mecanismos sirvieron para hacer frente a las presiones proteccionistas que de otro modo habrían llegado a ser poderosas amenazas para toda la política de apertura del comercio. Además, esos mecanismos contribuyeron a mantener la apertura al comercio internacional e impedir los retrocesos en la liberalización conseguida.

Para prevenir el posible abuso de las medidas comerciales de contingencia, Finger y Nogués señalan disposiciones como la norma del derecho inferior y la cláusula del interés nacional que

adoptaron algunos países latinoamericanos en su legislación antidumping. La primera disposición establecía que todo derecho antidumping fuera de cuantía inferior al margen de dumping (es decir, la diferencia entre el precio de exportación y el precio normal en el mercado interno del exportador) calculado por la autoridad investigadora si esa cuantía era suficiente para poner fin al daño causado a la industria nacional.

La segunda disposición permitía a la autoridad pertinente no adoptar una medida antidumping o modificar la medida, aun cuando se constatara la existencia de dumping y daño a la industria nacional, si ello redundaba en beneficio del interés nacional general. Algunos gobiernos complementaron sus procesos de salvaguardia con los requisitos de un plan de ajuste y un informe económico que cuantificara el efecto de la restricción solicitada en los consumidores finales e intermedios y en el interés público. El informe económico permitía también determinar de forma más amplia los beneficios y costos de la protección de salvaguardia, no sólo para la industria nacional sino para todos los sectores afectados. En el recuadro 14 se examinan con mayor detalle algunos de los estudios monográficos contenidos en ese trabajo.

Recuadro 14

Las medidas de contingencia en América Latina: datos basados en estudios monográficos de países

Durante el decenio de 1990 se intensificó la aplicación de medidas comerciales correctivas, especialmente antidumping, por los países en desarrollo. En particular, muchos países latinoamericanos comenzaron a adoptar legislación sobre este tipo de medidas y a aplicarlas con frecuencia. La experiencia de estos países en la utilización de medidas comerciales de contingencia reviste especial interés porque ilustra la función de estas políticas durante los procesos de liberalización.

Muchos países de América Latina acometieron el proceso de liberalización del comercio en los últimos años del decenio de 1980 o los primeros del de 1990. La Argentina y el Brasil conjugaron el proceso de liberalización unilateral iniciado al final del decenio de 1980 con la creación de una unión aduanera (MERCOSUR) con el Paraguay y el Uruguay, que entró en vigor en 1994. México consolidó sus reformas comerciales comenzadas en 1983 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los Estados Unidos y el Canadá.

En los casos de la Argentina, el Brasil y México, la liberalización del comercio se enmarcó en un conjunto de reformas macroeconómicas más amplias que comprendían programas de estabilización destinados a combatir la inflación asociada con los tipos de cambio estabilizados o fijos, la desregulación general de los mercados internos en forma de privatización y la reducción de los controles sobre las corrientes de capital. En los tres países existía legislación en materia de medidas comerciales de contingencia (en particular sobre medidas antidumping) al comenzar los procesos de liberalización. Sin embargo, las leyes no estaban en general en conformidad con la reglamentación de la OMC y no incluían las salvaguardias.

La situación cambió a mediados del decenio de 1990 con la reforma de la legislación antidumping y la adopción de disposiciones de salvaguardia. En la Argentina, el número de solicitudes de medidas antidumping aumentó progresivamente a partir de 1992, siguiendo la misma evolución que las importaciones, y aumentó nuevamente con la entrada en vigor del MERCOSUR. En el Brasil y México, la aplicación de medidas antidumping comenzó en 1988 y 1987, respectivamente, y alcanzó la máxima expresión en cuanto al número de procedimientos iniciados en 1993. En los tres países se utilizaban con mucha mayor frecuencia las medidas antidumping que las de salvaguardia.[12]

Según Finger y Nogués, el recurso creciente a las medidas antidumping después de adoptar compromisos en materia de reducciones arancelarias avala la idea de que las medidas comerciales de contingencia se utilizaron como medio para frenar las fuerzas internas contrarias a la liberalización otorgando protección temporal a los sectores sensibles. Sin la promesa política de que la industria nacional obtendría la protección que permiten los acuerdos comerciales contra la competencia "desleal", la industria no habría aceptado la liberalización.

Los autores señalan también otros efectos beneficiosos de la aplicación de medidas comerciales correctivas. El contenido administrativo de las normas sirvió como base para que los dirigentes de América Latina modificaran la cultura del proceso de adopción de decisiones, pasando de una cultura basada en las relaciones a otra basada en procesos transparentes y objetivos. A menudo, las autoridades responsables de la aplicación de las medidas comerciales correctivas en esos países aprovechaban la discrecionalidad de las normas para no otorgar protección, aun cuando se hubieran cumplido dichas normas. Dicho de otro modo, las normas habrían justificado la protección en más casos que en los que se otorgó.

Por último, Finger y Nogués destacan que no se dio marcha atrás en la liberalización del comercio alcanzada, como había ocurrido en anteriores crisis económicas. A su juicio, esto indica que en países como la Argentina, la posibilidad de utilizar medidas de contingencia tal vez haya contribuido a la decisión de los sucesivos gobiernos de no dar marcha atrás en la liberalización del comercio que tan difícil había sido conseguir.

No todos comparten las conclusiones del estudio de Finger y Nogués (2006). Miranda (2007) ha afirmado que las experiencias de los países de América Latina en la administración de la legislación antidumping como parte de los programas de reforma del comercio no fueron de ninguna manera positivas en todos los casos. Muchas de las medidas comerciales correctivas aplicadas por los países de América Latina fueron impugnadas en la OMC y se constató su incompatibilidad con las prescripciones de la Organización.

El argumento de que los países necesitan flexibilidades cuando se comprometen a una mayor liberalización del comercio es compatible también con el hecho evidente de que la gran mayoría de los acuerdos comerciales regionales permiten la utilización de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia respecto del comercio intrarregional. Como se indica en el recuadro 15, los escasos acuerdos comerciales preferenciales que han suprimido este tipo de medidas se caracterizan por una integración más profunda y una mayor coordinación o armonización de sus políticas internas. Esto no implica que la demanda de flexibilidad desaparezca cuando los acuerdos comerciales preferenciales consiguen una mayor integración, sino que parece indicar que una integración más profunda puede requerir medidas de contingencia diferentes. Los fondos estructurales de la UE son una de esas medidas.

Recuadro 15
Las medidas de contingencia en los acuerdos comerciales preferenciales

Hay muy pocos estudios teóricos sobre la aplicación de medidas comerciales de contingencia en los acuerdos comerciales preferenciales. Por lo general, en las bases de datos sobre las medidas comerciales de contingencia a las que se ha hecho referencia en la sección anterior no se indica si la medida adoptada contra un país determinado es una medida de alcance "mundial", "regional" o "bilateral". Por ello, no es posible determinar si una medida de contingencia se ha tomado como resultado de un incremento de los precios y de la competencia de las importaciones de un asociado en un acuerdo comercial preferencial. Además, algunas de las medidas que son el tema del presente informe, como el excedente de consolidación (es decir, el margen entre los aranceles consolidados y los aranceles aplicados de un miembro), sólo tienen sentido en el marco del sistema multilateral de comercio y no tienen una correspondencia directa en los acuerdos de libre comercio.

El concepto de "excedente de consolidación" solamente existe en el GATT y la OMC, donde los compromisos de acceso a los mercados asumidos por los Miembros en el comercio de mercancías se expresan en forma de derechos consolidados y no de derechos aplicados.[13] En los acuerdos de libre comercio se exige a las partes que supriman los aranceles aplicados, aunque puede haber sectores importantes que están exentos de ese requisito y se pueden establecer períodos de transición prolongados. Estevadeordal *et al.* (2009) han analizado las disposiciones relativas al acceso a los mercados en 50 de los principales acuerdos comerciales preferenciales de todo el mundo, examinando, además de los aranceles, muchas otras medidas relacionadas con el acceso a los

mercados, como las medidas no arancelarias, los regímenes especiales, las normas de origen, los procedimientos aduaneros y las denominadas "otras" medidas. Han constatado que dichos acuerdos pueden suprimir los derechos en el 90 por ciento de las líneas arancelarias al llegar al décimo año de aplicación del acuerdo. La determinación de la profundidad de la liberalización ponderada por el comercio arroja resultados parecidos. Sin embargo, en algunos países que son partes en acuerdos comerciales preferenciales (en general, países en desarrollo) y en sectores como la agricultura, los textiles y las prendas de vestir y el calzado, no se alcanzan esos niveles.

La cuestión puede ser más compleja en la esfera del comercio de servicios. Al igual que en el caso de las mercancías, los compromisos de acceso a los mercados que asumen los Miembros de la OMC en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) son "consolidaciones" y no siempre reflejan el régimen normativo real que rige el sector de los servicios.[14] Con respecto a los acuerdos de libre comercio, cabe distinguir en términos generales entre tres enfoques distintos en la liberalización de los servicios.

Uno de ellos es el enfoque de "listas positivas" (como en el AGCS), en el que la liberalización se aplica solamente a los sectores consignados en la Lista y las partes especifican los compromisos de acceso a los mercados y trato nacional que ofrecerán a los proveedores de servicios de sus socios en el acuerdo comercial preferencial. El segundo enfoque es el de las "listas negativas", en virtud del cual los sectores de servicios se liberalizan salvo que se indique lo contrario mediante listas de reservas relativas a las medidas no conformes y a futuras medidas, aunque el estudio de Roy *et al.* (2007) indica que en muchos acuerdos comerciales preferenciales en los que se aplica este enfoque simplemente se consolidan los regímenes de servicios existentes. El tercer enfoque combina los dos enfoques anteriores: algunos sectores se liberalizan conforme al enfoque de listas negativas y otros conforme al de listas positivas.

En muchos acuerdos comerciales preferenciales se sigue abordando la liberalización de los servicios con el enfoque de listas positivas. Por ejemplo, en el mencionado estudio de Roy *et al.* (2007) se examinan las disposiciones en materia de servicios de 32 acuerdos comerciales preferenciales concertados desde el año 2000 y se constata que en 12 de ellos se aplica el enfoque de listas positivas y en cuatro una combinación de los dos enfoques. Fink y Jansen (2009) también identifican un número importante de acuerdos comerciales preferenciales en la región de Asia y el Pacífico con un enfoque de listas positivas o un enfoque mixto en la liberalización de los servicios. Stephenson y Prieto (2002) observan en las Américas una preponderancia del enfoque de listas negativas en la liberalización de los servicios, lo cual se debe al gran número de acuerdos comerciales preferenciales que han firmado el Canadá, Chile, México y los Estados Unidos con países de la región y su preferencia por este enfoque.

La distinción entre el régimen de servicios consignado y el aplicado y el concepto de excedente de consolidación tienen sentido en los acuerdos de libre comercio en los que se aplica el enfoque de listas positivas, o una combinación de los dos enfoques, para la liberalización de los servicios. La forma en que las partes en el acuerdo de libre comercio utilizan el excedente de consolidación como instrumento de flexibilidad puede permitir inferir información útil. Sin embargo, por lo que sabemos, no se ha estudiado cómo se utiliza el excedente en los acuerdos sobre servicios en los acuerdos comerciales preferenciales ni si se utiliza como instrumento para responder a acontecimientos imprevistos. También es muy escasa la información sobre el trato de los impuestos a la exportación en los acuerdos comerciales preferenciales, aunque Deese y Reader (2007) indican que en los acuerdos de libre comercio firmados por los Estados Unidos se prohíben expresamente los impuestos a la exportación.

Se han hecho algunos estudios sobre la naturaleza de las medidas comerciales de contingencia en los acuerdos comerciales regionales. Teh *et al.* (2009) han hecho un seguimiento de las disposiciones relativas a las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia en 74 acuerdos comerciales preferenciales y han constatado que en una gran mayoría de ellos se sigue permitiendo la aplicación de medidas comerciales correctivas respecto del comercio intrarregional.[15] Solamente en nueve acuerdos comerciales preferenciales

se han suprimido las medidas antidumping, en cinco las medidas compensatorias y en otros cinco las medidas de salvaguardia contra las partes en el acuerdo. Esto parece congruente con el argumento de que los países necesitan poder actuar con flexibilidad cuando se comprometen a una mayor liberalización del comercio.

No obstante, cuando los autores examinan qué factores explican la razón por la que en algunos acuerdos comerciales preferenciales se puede prescindir de las medidas comerciales de contingencia, comprueban que esos acuerdos tienen un mayor volumen de comercio intrarregional y una "integración profunda". Ello se refiere tanto a la profundidad y el alcance de la liberalización conseguida entre los miembros de un acuerdo regional como al grado de coordinación o armonización de sus políticas.[16] Los acuerdos preferenciales que establecen una unión política o monetaria representarían una integración profunda. Lo mismo cabe decir de los acuerdos que establecen un mercado común mediante el libre movimiento de las mercancías, el capital y la mano de obra. La integración profunda incluiría la adopción de medidas armonizadas o comunes dentro de las fronteras, como las normas, las medidas sanitarias y fitosanitarias y la política de competencia. Cabría decir, pues, que más allá de un punto determinado, una integración más profunda del mercado favorece la eliminación de las medidas comerciales de contingencia.

Esto no quiere decir que la demanda de flexibilidad desaparezca a medida que los acuerdos comerciales regionales promueven una integración más profunda. Lo que al parecer ocurre, en cambio, es que una integración más profunda requiere instrumentos distintos para asegurar la flexibilidad. Por ejemplo, De Araujo *et al.* (2001) sostienen que la aplicación de políticas macroeconómicas y microeconómicas comunes en las CE redujeron el costo social y político de la eliminación de las medidas antidumping y destacan la importancia de los recursos transferidos a los nuevos Estados miembros (fondos estructurales) para reducir la necesidad de aplicar medidas antidumping como medidas de ajuste comercial. Es probable que haya así un conjunto de medidas de flexibilidad que se correspondan con el grado de integración que se consigue mediante un acuerdo comercial regional o bilateral.

De la misma forma que los miembros del GATT abandonaron antiguos instrumentos de flexibilidad, como los controles del tipo de cambio, las restricciones cuantitativas, las salvaguardias por razones de balanza de pagos y las limitaciones voluntarias de las exportaciones, a través de sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales, y ampliaron las esferas abarcadas por las normas comerciales, también es probable que los acuerdos regionales más integrados sustituyan las actuales medidas de contingencia por otros instrumentos de flexibilidad.

Algunos estudios más formales (basados en análisis econométricos) han abordado la cuestión de si las medidas comerciales de contingencia facilitan una mayor liberalización o si son para los países una forma de dejar de cumplir compromisos negociados. Sin embargo, estos estudios no permiten responder directamente a la pregunta de si los países introducen medidas de contingencia en un acuerdo comercial para poder asumir compromisos más profundos. Para responder a esta pregunta habría que contrastar la situación que se da en el caso de acuerdos comerciales con medidas de contingencia y en el caso de acuerdos comerciales sin esas medidas.

En cambio, como se indica en el recuadro 15, los acuerdos comerciales existentes han suprimido algunas de las formas de flexibilidad, aunque no todas, para hacer frente a las situaciones de contingencia. Por esta razón, en los estudios basados en análisis econométricos se plantea de distinta maneras la transacción entre compromisos y flexibilidad. Centrándose en las medidas antidumping, los dos primeros estudios examinados analizan si el recurso a medidas de contingencia (el primer estudio) o la existencia de leyes antidumping (el segundo) lleva a futuras reducciones arancelarias. En un segundo conjunto de estudios se pregunta si la liberalización del comercio que ya ha tenido lugar llevará en el futuro a un aumento de la aplicación de medidas comerciales de contingencia.

Moore y Zanardi (2009), teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas, los niveles arancelarios iniciales a nivel nacional y sectorial y las características del sector industrial y del país, plantean la cuestión de si la actividad antidumping anterior (investigaciones iniciadas o medidas definitivas) da lugar a futuras reducciones de los aranceles aplicados o aumenta la probabilidad de que se produzcan.[17] Examinan una muestra de 23 países en desarrollo entre 1988 y 2004, a

los que corresponde la inmensa mayoría de los procedimientos antidumping iniciados por países en desarrollo durante ese período.

Los autores constatan que la experiencia de dichos países no respalda el argumento de la válvula de seguridad, es decir, que la posibilidad de recurrir en el futuro a medidas comerciales correctivas puede reducir las presiones proteccionistas. La aplicación de medidas antidumping no está asociada con mayores reducciones arancelarias en un momento posterior e incluso es posible que haya dado lugar a una menor liberalización del comercio. No obstante, como señalan los autores, hay que tomar con cautela los resultados, ya que no tienen en cuenta el valor del comercio afectado en cada caso antidumping y son sensibles a las hipótesis que sirven de fundamento a la especificación de la ecuación estimada empíricamente.

Kucik y Reinhardt (2008) ponen a prueba empíricamente lo que denominan "hipótesis de la flexibilidad" en el contexto de las negociaciones del GATT/OMC. Esta hipótesis establece que la posibilidad que dan las disposiciones de flexibilidad (las medidas de contingencia como las salvaguardias, las medidas antidumping y los derechos compensatorios) de eludir las obligaciones dimanantes de acuerdos multilaterales sin el riesgo de una retorsión excesiva de los interlocutores comerciales puede inducir a los signatarios a asumir compromisos más profundos y a mantenerlos en el tiempo. En su trabajo empírico examinan cuatro predicciones comprobables: un país que se adhiere al GATT/OMC tendrá más probabilidades de crear (y utilizar) un mecanismo antidumping nacional; un país con un mecanismo antidumping nacional tendrá más probabilidades de adherirse al GATT/OMC; la existencia en un país de un mecanismo antidumping hará que ese país acepte cuando se adhiere al GATT/OMC consolidaciones arancelarias más bajas que si no existiera ese mecanismo; y la existencia en un país de un mecanismo antidumping hará que ese país mantenga después de su adhesión al GATT/OMC aranceles aplicados más bajos que si no existiera ese mecanismo. Sus comprobaciones empíricas respaldan las cuatro hipótesis.

Como se ha dicho, otra forma posible de enfocar el problema consiste en examinar la utilización de medidas comerciales de contingencia después de la liberalización. Todos los estudios que se examinan constatan un recurso más frecuente a las medidas antidumping después de la liberalización del comercio. El estudio de Feinberg y Reynolds (2007) examina la actividad antidumping y las reducciones de los aranceles consolidados tras la Ronda Uruguay en una muestra de 24 países para constatar que, al menos en el caso de los países en desarrollo de la muestra, las reducciones arancelarias acordadas en la Ronda Uruguay no sólo incrementaron la probabilidad de que un país recurriera a la protección antidumping, sino también el número total de solicitudes de procedimientos antidumping.[18] Los autores estiman que, si no se hubieran reducido los aranceles en la Ronda Uruguay, el número de casos antidumping habría sido un 23 por ciento menor entre 1996 y 2003. Consideran que esta mayor frecuencia de las solicitudes es la forma que tienen los países en desarrollo de compensar la liberalización del comercio a la que se han comprometido en el marco de un acuerdo de la OMC.

Sin embargo, otros economistas interpretan de forma distinta el mayor número de asuntos antidumping después de una reforma del comercio. Moore y Zanardi (2008) examinan la experiencia de 29 países en desarrollo y siete países desarrollados entre 1991 y 2002. En el caso de varios países en desarrollo que aplican con frecuencia medidas antidumping, encuentran pruebas de un "efecto de sustitución", según el cual las medidas comerciales de contingencia pasan a ocupar el lugar que antes ocupaba la protección arancelaria. Su argumento es que los países reducen su nivel de protección arancelaria pero recuperan inmediatamente el nivel de protección con un recurso más frecuente a las medidas comerciales de contingencia. No constatan la existencia de un "efecto de sustitución" similar estadísticamente significativo en otros países en desarrollo ni en los siete países desarrollados.

El estudio de Bown y Tovar (2008) se centra en la India, que acometió un proceso importante de reforma comercial en los primeros años del decenio de 1990 y comenzó a aplicar seguidamente con mayor frecuencia medidas de salvaguardia y antidumping. El estudio trata de identificar los motivos de la utilización de ese tipo de medidas y constata que, aun teniendo en cuenta otros factores, los productos a los que se aplicaron mayores recortes arancelarios como consecuencia de la reforma comercial eran objeto de una mayor utilización de salvaguardias y medidas antidumping a comienzos del decenio de 2000. El estudio considera que esto prueba que los compromisos de liberalización del comercio resultaron ser demasiado profundos para que el país pudiera mantenerlos.

En resumen, hay estudios monográficos de países que demuestran la existencia de vínculos entre la legislación sobre medidas de contingencia, su utilización y el grado en que un país ha aceptado liberalizar sus compromisos. El argumento de que se necesitan medidas de contingencia para alentar a los países a emprender una liberalización del comercio profunda es compatible también con los estudios existentes sobre este tipo de medidas en los acuerdos comerciales preferenciales. Sin embargo, los datos basados en análisis econométricos son ambiguos. Aunque algunos estudios recientes avalan la premisa de que las flexibilidades comerciales permiten asumir más compromisos de liberalización del comercio (al demostrar que la adopción de legislación antidumping y la aplicación de medidas antidumping están relacionadas con una mayor liberalización), otros estudios ponen en duda estas conclusiones. Será necesario investigar mucho más a fondo si las medidas comerciales de contingencia han permitido a los países comprometerse a una mayor liberalización del comercio.

3. FACTORES QUE EXPLICAN LA UTILIZACIÓN DE MEDIDAS COMERCIALES DE CONTINGENCIA

En esta sección se examinan los estudios empíricos existentes para determinar si se utilizan medidas de contingencia para hacer frente a dificultades económicas ocasionadas por el aumento de la competencia de las importaciones. Se centra así en los factores que explican por qué los países recurren a estas medidas. Esos factores se pueden agrupar en cuatro categorías generales: variaciones del ciclo económico y el tipo de cambio real; características de la rama de producción; existencia de legislación sobre medidas comerciales de contingencia; y diferencias en la aplicación de las medidas comerciales de contingencia por las autoridades nacionales. Aunque hay datos que demuestran que las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia están relacionadas con dificultades económicas más graves en la rama de producción nacional, otros factores guardan relación con las características de la rama de producción y las prácticas nacionales.

(b) Factores macroeconómicos

Varios estudios demuestran que el recurso frecuente a medidas comerciales de contingencia está vinculado con reducciones de la demanda global y variaciones del tipo de cambio real. En una investigación antidumping, la rama de producción nacional que la solicita tiene que demostrar la existencia de dumping y que éste le ha ocasionado un daño importante. La disminución del nivel de actividad económica interna hace más probable que la rama de producción nacional sufra una reducción de las ventas, los beneficios y el empleo, todo lo cual hace más fácil la tarea de demostrar el daño. No obstante, las variaciones del tipo de cambio real tienen efectos opuestos en el margen de dumping (es decir, la diferencia entre el precio de exportación y el precio normal en el mercado interior del exportador) y el daño a la rama de producción nacional.

Cuando la moneda nacional se aprecia, la respuesta general de un exportador extranjero que abastece al mercado interno consiste en bajar el precio de sus exportaciones en la moneda nacional.[19] Esto hará que aumente la competitividad de las exportaciones frente a la industria nacional y hará más probable que se constate la existencia de daño. Sin embargo, esa actuación sobre el precio implica que el exportador extranjero ha aumentado el precio en la moneda nacional de los envíos al mercado nacional en relación con su mercado de origen menos de lo que se ha apreciado la moneda nacional, reduciendo la probabilidad de que se pueda constatar el dumping. La depreciación del tipo de cambio real tendrá el efecto opuesto: facilita la tarea de mostrar el dumping, pero aumenta la competitividad de la industria nacional frente a las importaciones y hace menos probable la existencia de daño.

Leidy (1997) utilizó datos correspondientes a los Estados Unidos entre 1980 y 1995 para estudiar si las condiciones macroeconómicas internas influyen en las presiones para que las empresas traten de obtener protección mediante medidas antidumping y compensatorias. Constata que las presiones aumentaron en los momentos de dificultad macroeconómica y disminuyeron al aumentar los niveles de utilización de los recursos. La especificación más simple del modelo que utiliza indica que un incremento de un punto porcentual de la tasa de desempleo en los Estados Unidos se traduce en la previsión de que se presenten 54 solicitudes más de aplicación de medidas antidumping o compensatorias durante el primer año. La conclusión de que la protección administrada aumenta o disminuye según el estado de la economía está plenamente respaldada por una diversidad de especificaciones alternativas del modelo que emplea.

Feinberg (1989) ha examinado la relación entre las variaciones del tipo de cambio real y las solicitudes de medidas antidumping en los Estados Unidos entre 1982 y 1987. Ha encontrado pruebas de que la depreciación del tipo de cambio real del dólar frente al yen dio lugar a un aumento de las solicitudes de medidas antidumping presentadas por empresas de los Estados Unidos contra las importaciones japonesas. Habida cuenta de los efectos opuestos de las variaciones del tipo de cambio real en la constatación del dumping y del daño, este resultado indica que el impacto en el margen de dumping supera al impacto en el daño a la rama de producción nacional. Sin embargo, el autor no constata una relación entre la depreciación del dólar y las solicitudes de medidas antidumping contra las importaciones procedentes del Brasil, México o la República de Corea.

Los estudios de Leidy (1997) y Feinberg (1989) se circunscriben a los Estados Unidos. Un estudio posterior de Knetter y Prusa (2003) amplía la cobertura para incluir a los restantes "usuarios tradicionales" de medidas antidumping: Australia, el Canadá y la UE. Se prevé que la disminución del PIB nacional dé lugar a un aumento de las solicitudes de medidas antidumping, ya que una disminución del PIB hace más probable que las empresas nacionales obtengan malos resultados y, en consecuencia, incrementa las posibilidades de constatar un daño importante. De igual modo, una economía nacional débil puede inducir a las empresas extranjeras a reducir los precios de los envíos al país importador, lo que aumenta la probabilidad de constatación de dumping.

En cuanto concierne al PIB de una economía extranjera, la relación es más ambigua. Una economía extranjera débil puede inducir a las empresas extranjeras a bajar sus precios. Puede ser que se cause así un daño importante a empresas nacionales, pero dado que podrían reducir los precios para todos los destinos, el efecto en la probabilidad de dumping depende del método utilizado (criterio del precio o del costo de producción). Knetter y Prusa constatan que el número de solicitudes de medidas antidumping aumenta a medida que disminuye el PIB real en el país solicitante. Estiman que una disminución de una desviación estándar del PIB real nacional redunda en un aumento de las solicitudes de medidas antidumping del 23 por ciento. Sin embargo, no constatan una relación estadísticamente significativa entre las solicitudes de medidas antidumping y el crecimiento del PIB del país extranjero.

Con respecto a las variaciones del tipo de cambio real, en contraposición con Feinberg, los autores concluyen que la apreciación del tipo de cambio real está asociada con un mayor número de procedimientos antidumping, y que una apreciación real de la moneda nacional de una desviación estándar da lugar a un aumento del 30 por ciento de las solicitudes de medidas antidumping. Los resultados que obtienen indican de este modo que en el caso de variaciones del tipo de cambio real, el efecto en el daño a la industria nacional es mayor que el efecto en el margen de dumping.

Dada la importancia creciente de los países en desarrollo en las solicitudes de medidas antidumping, se ha comenzado a estudiar cómo influyen las condiciones macroeconómicas en la puesta en marcha de procedimientos antidumping. Niels y Francois (2006) han estudiado la experiencia de México relativa a la protección mediante medidas antidumping entre 1987 y 2000 y han llegado a la conclusión de que los factores macroeconómicos inciden en la presión para aplicar ese tipo de medidas de protección. Concretamente, constatan que el número de reclamaciones antidumping en México aumenta cuando se aprecia su tipo de cambio real o aumenta su déficit por cuenta corriente, y cuando se desacelera el crecimiento de la producción manufacturera.

Aggarwal (2004) ha estudiado la evolución de los procedimientos antidumping en 99 países entre 1980 y 2000. Su muestra incluye miembros de la OCDE, países desarrollados no pertenecientes a esta organización y países de ingresos elevados, medianos y bajos. Llega a la conclusión de que aunque los factores macroeconómicos nacionales (medidos por la desaceleración de la tasa de crecimiento del valor añadido industrial) son importantes para los países desarrollados, no lo son en el caso de los países en desarrollo. En éstos, los procedimientos antidumping parecen responder al aumento de las presiones comerciales y a las reducciones de los tipos arancelarios. Los países en desarrollo que han acometido el proceso de reducción de sus obstáculos arancelarios suelen utilizar activamente las medidas antidumping.

(b) Características de la rama de producción

En esta subsección se intenta encontrar respuesta a dos interrogantes relacionadas entre sí. La primera es la determinación de las características económicas de una rama de producción que hacen que aumente

la probabilidad de utilizar medidas comerciales de contingencia. La segunda es la determinación de las características de una rama de producción (económicas o de otra índole) que hacen que las autoridades investigadoras se muestren más dispuestas a permitir la utilización de esas medidas En el caso de las medidas antidumping, que son las que más se han investigado, las principales razones de que se soliciten parecen ser el nivel de las importaciones, el volumen de empleo y la intensidad de capital de la rama de producción (Blonigen y Prusa, 2003). En algunos estudios recientes se se pone también de relieve la orientación exportadora de la rama de producción nacional como factor que determina la frecuencia de las solicitudes de medidas antidumping.

Con respecto a los factores que llevan a las autoridades investigadoras a mostrarse más dispuestas a permitir que la rama de producción nacional utilice medidas comerciales de contingencia, son importantes los factores económicos, como la reducción de los beneficios o el aumento de las importaciones, pero parece que un elemento "político" que refleje el tamaño o la importancia de la rama de producción afectada contribuye a determinar la frecuencia de las solicitudes de medidas antidumping.

En la obra seminal de Finger *et al*. (1982) se distingue entre el procedimiento técnico y el procedimiento político de decisión sobre las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia en los Estados Unidos. Los asuntos de carácter técnico se deciden aplicando criterios técnicos establecidos por la legislación, la reglamentación administrativa y los precedentes. Los asuntos políticos no están tan sujetos a normas y reglamentos y requieren una decisión de funcionarios públicos que gozan de facultades discrecionales pero que son políticamente responsables. Los autores diferencian entre influencias políticas internacionales y nacionales sobre la protección administrada.

El tamaño de la rama de producción nacional y su grado de concentración indican su importancia política. Estos factores influyen de manera considerable en la probabilidad de que se haga una constatación positiva, y la parte de las exportaciones que se destina al país investigado y el hecho de que éste sea o no un país desarrollado indican su peso político. Una baja proporción de exportaciones y la condición de país en desarrollo reducirían la probabilidad de que se utilizasen medidas de contingencia.

Finger *et al.* utilizan la relación capital-mano de obra, el salario medio, la existencia de economías de escala y el número de productos sujetos a investigación para representar los factores técnicos. Llegan a la conclusión de que las decisiones adoptadas en los Estados Unidos sobre la existencia de dumping se explican por los factores técnicos, mientras que las decisiones sobre el daño a la rama de producción nacional se explican mejor por los factores políticos.

Hansen (1990) ha analizado los factores determinantes de las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia autorizadas por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC). A diferencia de lo que se hace en estudios anteriores, la autora estudia la probabilidad de que la rama de producción presente una solicitud de protección (petición de medidas de contingencia por la rama de producción nacional) y la probabilidad de obtener la protección (utilización de medidas de contingencia por el gobierno).

Según Hansen, es más probable que soliciten protección las ramas de producción con mayores niveles de importación, mientras que es menos probable que aquellas que ya aplican aranceles elevados y que registran un crecimiento del empleo soliciten la utilización de medidas comerciales de contingencia.[20] Su conclusión es que la probabilidad de que la USITC conceda la protección de contingencia aumenta con el volumen del déficit comercial de los Estados Unidos, el tamaño de la rama de producción nacional –determinado por el empleo–, los cambios registrados en el empleo en la rama de producción y otros factores que tienen en cuenta la influencia y el poder políticos de la rama de producción.[21]

Baldwin y Steagall (1994) han examinado los factores económicos que explican mejor el daño importante a la rama de producción nacional y los motivos de las decisiones de la USITC en los asuntos sobre medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia.[22] Su análisis empírico abarca el período comprendido entre 1980 y 1990 por lo que respecta a las medidas antidumping y compensatorias y entre 1974 y 1988 para los asuntos sobre salvaguardias.

Con respecto a las decisiones sobre derechos antidumping y compensatorios, los autores determinan cuatro factores comunes que explican las decisiones de la USITC: la penetración de las importaciones (relación importaciones-consumo); los

cambios recientes en la utilización de la capacidad; el aumento reciente de importaciones "desleales" (objeto de dumping o subvencionadas); y si los productos han estado sujetos anteriormente a investigaciones antidumping o sobre derechos compensatorios. Además, una disminución del empleo tiende a aumentar la posibilidad de que la USITC constate un daño a la rama de producción nacional en los asuntos sobre derechos compensatorios. En los asuntos sobre salvaguardias, las decisiones afirmativas suelen estar asociadas con una tendencia a la baja de los beneficios de la rama de producción y del empleo y con reducciones a corto plazo de la actividad macroeconómica (PNB real). Si bien los autores consideran que la mayoría de estos factores miden la relación entre el daño a la rama de producción nacional y las causas especificadas en la legislación de los Estados Unidos, no ocurre lo mismo con otros factores, como la tasa de penetración de las importaciones y el nivel de empleo.

Sabry (2000) ha estudiado las características de la industria asociadas a las solicitudes de medidas antidumping y su resultado (resolución final positiva de la USITC).[23] Su conclusión es que la probabilidad de que una industria solicite la aplicación de medidas antidumping aumenta con el grado de penetración de las importaciones, el nivel de concentración en la rama de producción y la tasa de utilización de la capacidad. La probabilidad de un resultado positivo es mayor a medida que aumenta la relación importación-penetración y disminuyen la utilización de la capacidad y la demanda antes de la solicitud de medidas antidumping.

Tharakan y Waelbroeck (1994) no se circunscriben al caso de los Estados Unidos y comparan las determinaciones de los derechos y el daño en materia antidumping y derechos compensatorios de la UE con las de los Estados Unidos. Su conclusión es que hay muchas similitudes entre los dos. Los autores analizan la importancia relativa de los procedimientos técnicos y políticos en las decisiones de la UE en materia antidumping y de derechos compensatorios utilizando variables similares a las empleadas por Finger *et al.* (1982).[24] En consonancia con las modalidades observadas en los Estados Unidos, constatan que los factores técnicos dominan las decisiones en materia antidumping de la UE y que los factores políticos son más importantes en las determinaciones de daño a la rama de producción nacional de la UE.

Por último, la orientación a la exportación de la rama de producción nacional incide en la frecuencia de las solicitudes de medidas antidumping. En el caso en que determinadas empresas de la rama de producción nacional compitan con una empresa extranjera en un tercer mercado, la iniciación de un procedimiento antidumping solicitado por la rama de producción nacional contra la empresa extranjera puede desviar las ventas de ésta hacia el tercer mercado y perjudicar las exportaciones de las empresas nacionales a ese tercer mercado. Si los beneficios de las empresas nacionales se reducen en mayor medida por efecto de la competencia en el tercer mercado que en el mercado nacional, es posible que las empresas nacionales renuncien al recurso a medidas antidumping de protección (Furusawa y Prusa, 1996).

Puede darse el caso también de que empresas nacionales y extranjeras compitan en los mercados de ambas, como en el modelo de dumping recíproco de Brander y Krugman (1983). Cuanto mayor sea el volumen de sus importaciones y menor su exposición a medidas de retorsión, más probabilidades habrá de que una empresa inicie un procedimiento antidumping (Blonigen, 2000). La posibilidad de que sea objeto de este tipo de medidas es mayor cuando la empresa destina un volumen importante de exportaciones al país contra el que ha solicitado las medidas. En el estudio de Blonigen se constata que la amenaza de retorsión reduce significativamente la probabilidad de que se pongan en marcha en los Estados Unidos procedimientos antidumping contra las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia.[25]

(c) Prácticas nacionales

Se han estudiado también las prácticas que siguen las autoridades encargadas de aplicar las medidas comerciales de contingencia. Los trabajos realizados indican que, aunque los acuerdos multilaterales han aumentado la uniformidad de esas medidas, hay con todo notables diferencias respecto de las medidas por las que se opta, la probabilidad de constataciones positivas y el impacto de las medidas.

i) Prácticas diferentes a lo largo del tiempo

Antes de los años setenta, el organismo encargado de las investigaciones antidumping en los Estados Unidos era el Tesoro de los Estados Unidos. Irwin (2005) ha comprobado que la mayoría de las investigaciones se desestimaban por falta de pruebas

de dumping. En contraposición, el autor indica que, desde que el Departamento de Comercio asumió la competencia en materia de investigaciones antidumping, en casi todas las solicitudes se ha podido probar la existencia de dumping y se ha avanzado a la siguiente etapa del proceso, es decir, la determinación de daño a la rama de producción nacional.

Blonigen (2006) señala que el margen de dumping (es decir, la diferencia entre el precio de exportación y el precio normal en el mercado interno del exportador) calculado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos pasó del 15,5 por ciento a comienzos de los años ochenta a una media del 63 por ciento en el año 2000. Durante el mismo período, la proporción de asuntos en los que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) constató un daño importante a la rama de producción nacional aumentó del 45 al 60 por ciento. El autor concluye que la evolución de las prácticas del Departamento de Comercio han influido de forma importante en el incremento de los márgenes de dumping.

Hansen y Prusa (1996) han estudiado las consecuencias de la enmienda de 1984 de la legislación sobre medidas antidumping y compensatorias de los Estados Unidos, que estableció que la USITC debía agrupar –o "acumular"– las importaciones de diferentes procedencias al evaluar la existencia de daño importante a la rama de producción nacional. Antes de esa modificación, cuando había más de un país incluido en un asunto, la USITC podía optar por considerar las importaciones de los países por separado o de manera colectiva. Basándose en los datos existentes sobre los asuntos planteados entre 1980 y 1988, los autores comprueban que la "acumulación" elevó de un 20 a un 30 por ciento la probabilidad de una decisión afirmativa sobre la existencia de daño.[26]

ii) Diferencias entre los países

Horlick y Vermulst (2005) han resumido los estudios sobre las prácticas antidumping de 10 Miembros de la OMC que son los principales usuarios de estas medidas, a saber: Australia, el Brasil, China, las CE, los Estados Unidos, la India, Indonesia, México, Sudáfrica y Tailandia. En ellos se señalan una serie de problemas en las prácticas antidumping, tanto por lo que se refiere a los aspectos de procedimiento como sustantivos.

Aspectos de procedimiento: Los autores constatan que en algunos países es excesivo el volumen de información considerada confidencial, y que esto hace que las partes que participan en una investigación no puedan defender adecuadamente sus intereses. En otros países no se divulgan suficientemente los hechos esenciales que han llevado a las autoridades investigadoras a aplicar medidas de contingencia. En algunos países no existen procedimientos administrativos o judiciales de revisión de las decisiones adoptadas por las autoridades antidumping.

Aspectos sustantivos: Los autores subrayan las amplias facultades discrecionales de las autoridades nacionales para decidir sobre toda una serie de cuestiones importantes, como el uso de valores normales reconstruidos cuando no se dispone de datos reales considerados adecuados a tal efecto, el trato de las economías que no son de mercado y la determinación del daño a la rama de producción nacional, los márgenes del daño y la relación de causalidad. Los autores señalan también que un exceso de confidencialidad en la toma de decisiones por parte de las autoridades ha causado problemas, entre ellos retrasos en la adopción de decisiones y falta de claridad.

Blonigen y Prusa (2003) destacan asimismo una serie de prácticas antidumping en las que existen diferencias sustanciales entre los países. Mencionan entre otras los compromisos en materia de precios asumidos por los exportadores en lugar de medidas antidumping, la utilización de medidas provisionales y la norma del derecho inferior, que establece que el derecho antidumping sea inferior al margen de dumping si ese derecho inferior basta para eliminar el daño a la rama de producción nacional. En su estudio constatan que los compromisos en materia de precios suelen utilizarse más en algunos Miembros de la OMC (como Australia y las CE) que en otros (el Canadá y los Estados Unidos).

En los trabajos de Vandenbussche y Waughty (2001), Veugelers y Vandenbussche (1999) y Moore (2005) se señalan varios posibles escollos respecto de los compromisos en materia de precios, especialmente efectos anticompetitivos incluso peores que las limitaciones voluntarias de las exportaciones en presencia del duopolio de Bertrand[27], así como la pérdida de liderazgo en la calidad de los productos por la rama de producción nacional.

Blonigen y Prusa observan que la mayoría de los Miembros de la OMC exigen la determinación preliminar de daño a la rama de producción nacional antes de la imposición de derechos, pero que muchos usuarios más recientes de medidas antidumping comienzan a imponerlos pocos días después de que las autoridades hayan aceptado una solicitud de medidas antidumping. Subrayan también las diferencias entre los distintos países respecto de si la cuantía del derecho antidumping aplicado debe ser igual o inferior al margen de dumping calculado (norma del derecho inferior).[28] El Canadá y los Estados Unidos dicen que el derecho antidumping debe ser igual al margen de dumping calculado, mientras que la Argentina, Australia, el Brasil y las CE imponen un derecho antidumping inferior al margen de dumping si es suficiente para poner fin al daño causado. La norma del derecho inferior se examina más detenidamente en un trabajo de Finger y Nogués (2006), en el contexto de la experiencia de América Latina con la reforma comercial y la aplicación de medidas comerciales de contingencia (véase el recuadro 14).

Por último, Finger *et al*. (1982) señalan que las más "políticas" de las medidas comerciales correctivas aplicadas por los Estados Unidos son las salvaguardias. Esto se debe a que el Presidente de los Estados Unidos debe formular la recomendación de que se adopte una medida de salvaguardia, mientras que la decisión de imponer medidas antidumping y compensatorias está a cargo de los funcionarios del Gobierno Federal. Como indican estos autores, las decisiones adoptadas por funcionarios públicos reducen al mínimo el carácter político de la adopción de una decisión. Esto puede explicar la razón por la que en los Estados Unidos se aplican más medidas antidumping y compensatorias que salvaguardias.

(d) Legislación sobre medidas comerciales correctivas

En la sección C se hizo referencia a una vertiente importante de la investigación económica que ha arrojado nueva luz sobre la manera en que la existencia de legislación sobre medidas comerciales correctivas puede alterar las políticas de precios y de producción de las empresas nacionales y extranjeras y llevar a la colusión entre empresas y a otros tipos de interacción estratégica. Esta subsección se centra en estudios empíricos que examinan si la interrupción de las medidas comerciales correctivas es un signo de colusión y de qué manera afecta la legislación sobre este tipo de medidas al comportamiento estratégico de los gobiernos. En la subsección 4 se consideran estudios empíricos que analizan la forma en que la existencia de legislación sobre medidas comerciales correctivas influye en el comportamiento de las empresas.

Staiger *et al*. (1994) aportan datos empíricos sobre el uso colusivo de la legislación antidumping de los Estados Unidos. Según el modelo de Prusa (1992) (véase el recuadro 5 en la sección C), el proceso de investigación antidumping permite a las empresas nacionales amenazar a sus competidoras extranjeras con la imposición de derechos antidumping y suscribir un acuerdo más restrictivo del comercio con las empresas extranjeras. El acuerdo se pone en práctica posteriormente, una vez que la empresa nacional retira la solicitud de medidas antidumping. El modelo de Prusa (1992) implica que la retirada de una solicitud puede tener efectos duraderos en las importaciones cuando el proceso de investigación permite a las empresas extranjeras y nacionales coordinar poseriormente la producción o los precios. Sin embargo, Staiger *et al*. (1994) encuentran en su estudio pocas pruebas de que la retirada de las solicitudes dé lugar a una reducción del comercio.

Un trabajo posterior de Taylor (2004) llega a conclusiones similares. Este autor analiza los efectos de los asuntos antidumping iniciados de 1990 a 1997 que concluyeron con la retirada de las solicitudes de medidas sin un acuerdo de suspensión o de limitación voluntaria de las exportaciones. Utiliza datos sobre las importaciones mensuales para estimar los efectos sobre las cantidades y los precios de la retirada de los asuntos antidumping, y llega a la conclusión de que ello no lleva a que disminuya el volumen de las importaciones en cuestión ni a que aumenten sus precios. Dado que los asuntos retirados no tienen efectos significativos en el comercio, considera que la retirada de las solicitudes antidumping no es un signo de colusión entre las empresas.

Hay algunos datos que indican que las medidas comerciales de contingencia pueden llevar a los países a que se aplican a legislar promulgar leyes sobre ese tipo de medidas y a adoptar medidas de retorsión. Vandenbussche y Zanardi (2008) examinaron las modalidades de la adopción de legislación nacional antidumping entre 1980 y 2003. Verificaron varias hipótesis que podrían explicar por qué los países adoptaban esas leyes y por qué lo hacían en un momento determinado. Sus conclusiones respaldan la idea de que la adopción de legislación antidumping es una forma de retorsión.

El número total de medidas antidumping de que ha sido objeto un país influye claramente en la probabilidad de que adopte legislación antidumping.

Los estudios de ciencias políticas llegan a conclusiones similares. Una de las conclusiones del estudio de Kucik y Reinhardt (2008) es que la retorsión es una de las principales razones de que los países adopten una ley antidumping.[29] Basándose en datos sobre 137 países correspondientes a los años 1981-2003, confirman que un país que ha sido repetidamente objeto de medidas antidumping por otros países tiene una fuerte motivación para establecer y utilizar su propio mecanismo antidumping.

Prusa y Skeath (2002) van más allá de las leyes antidumping y encuentran pruebas de que las consideraciones estratégicas son muy importantes para explicar las medidas antidumping adoptadas entre 1980 y 1998.[30] Constatan que alrededor de la mitad de las reclamaciones que presentan los países se presentan contra otros países que anteriormente habían aplicado medidas antidumping contra ellos, lo que sugiere una forma de conducta retaliatoria. La proporción es algo inferior en el caso de los usuarios tradicionales (principalmente la UE, los Estados Unidos, el Canadá y Australia), pero ligeramente superior en el de los nuevos usuarios. Feinberg y Reynolds (2006) también analizan si la retorsión es la causa de las solicitudes de medidas antidumping. Basándose en datos sobre las reclamaciones presentadas y las medidas antidumping adoptadas por 41 países desde 1996 hasta 2003, examinan las pautas seguidas en la presentación de reclamaciones antidumping en determinadas ramas de producción y países en comparación con anteriores medidas antidumping aplicadas por otros países en esa rama de producción y en otras ramas de producción. Han encontrado pruebas de que la retorsión es uno de los motivos para iniciar procedimientos antidumping.

Estos resultados suscitan la preocupación de que los procedimientos antidumping como medidas de retorsión puedan desembocar en un círculo vicioso con la aplicación de nuevas medidas antidumping. Para contrarrestar esa posibilidad, Vandenbussche y Zanardi (2008) recomiendan revisar las normas de la OMC para impedir que las medidas antidumping se utilicen como medidas de retorsión. Por otro lado, la amenaza creciente de ese uso de las medidas antidumping puede tener finalmente el efecto de desalentar la actividad antidumping. Blonigen y Bown (2003) han verificado la hipótesis disuasoria en el caso de los Estados Unidos, y han llegado a la conclusión de que la amenaza de retorsión redujo sustancialmente la actividad antidumping entre 1980 y 1998. Sin embargo, en el estudio de Feinberg y Reynolds (2006) al que se ha hecho referencia anteriormente, que abarca una muestra más amplia de países (41) pero un período más corto, no se constata que la amenaza de retorsión con procedimientos antidumping haya tenido un efecto de disuasión. Es necesario investigar más a fondo esta cuestión para ver si es posible conciliar estos resultados contrapuestos.

4. LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LAS MEDIDAS DE CONTINGENCIA

Como se ha visto, los datos empíricos ponen de manifiesto que las pautas y tendencias en el uso de algunas medidas de contingencia, a saber, las salvaguardias y las medidas antidumping y compensatorias, son compatibles con la premisa de que esas medidas sirven como válvula de seguridad en circunstancias en que los gobiernos podrían de otra manera verse tentados a rechazar compromisos anteriores. Éste es un importante efecto positivo de la aplicación de este tipo de medidas. No obstante, la teoría económica destaca que la aplicación de medidas de contingencia también tiene costos.

La teoría económica destaca que las medidas de contingencia pueden afectar de múltiples formas a las economías nacionales y extranjeras. La simple amenaza de recurrir a medidas de contingencia puede influir en el comportamiento de las empresas y, por tanto, en el mercado, aun cuando en la práctica no se utilicen los instrumentos jurídicos pertinentes. Una vez se han utilizado, es decir, cuando se ha otorgado la protección, no siempre es fácil predecir los efectos de las medidas de contingencia en la rama de producción nacional y en las economías extranjeras y nacionales. Por ejemplo, los derechos antidumping pueden tener en el mercado efectos inesperados, que diluyen el efecto de protección del comercio, como en los casos de elusión de los aranceles (es decir, si los productores extranjeros establecen una planta de producción en la economía nacional con el fin de evitar el derecho antidumping) y de desviación del comercio (es decir, una situación en que se sustituyen las importaciones procedentes de países a los que se aplican medidas de contingencia por importaciones procedentes de otros países). Esos derechos también pueden perjudicar a los consumidores nacionales porque aumentan los precios internos.

La mayor parte de los estudios empíricos sobre los efectos económicos de las medidas de contingencia examinan tan sólo una de las formas a las que se ha aludido anteriormente. Es por eso difícil hacer una evaluación global de los efectos económicos de la aplicación de medidas de contingencia. Además, la mayor parte de los estudios se ocupan de medidas concretas, en particular las medidas antidumping, y en razón de la disponibilidad de datos predominan los estudios empíricos sobre los Estados Unidos y la Unión Europea.[31]

(a) Ajustes de los productores a la legislación antidumping

En los países que cuentan con leyes antidumping, los procedimientos antidumping comportan generalmente el cálculo de los márgenes de dumping.[32] Cuanto mayor sea la diferencia a la baja entre el precio del mercado de exportación y del mercado interno, más probable será que las autoridades investigadoras constaten que los exportadores han cometido dumping y que se apliquen medidas antidumping.

Los economistas afirman que las empresas extranjeras, conscientes de la importancia de los márgenes de dumping, pueden modificar su comportamiento en materia de precios para evitar los derechos antidumping. Los estudios empíricos realizados sobre los Estados Unidos han confirmado que, de hecho, esto es lo que ocurre. Herander y Schwartz (1984), por ejemplo, han comprobado que una mayor probabilidad de ser objeto de un procedimiento antidumping reduce el margen de dumping de las empresas extranjeras, y este margen es la diferencia porcentual entre el precio que fija la empresa extranjera en su mercado de origen y el que fija en el mercado de los Estados Unidos, utilizando como base los precios de exportación. Staiger *et al*. (1994) sostienen que la mera solicitud de iniciación de un procedimiento antidumping hace descender las importaciones y aumentar la producción nacional. Ésta también aumenta cuando las autoridades determinan que hay dumping pero no imponen un derecho porque los productores extranjeros llegan a un compromiso en materia de precios con las autoridades del país importador.

Para evitar las medidas antidumping, las empresas extranjeras pueden decidir también invertir directamente y producir en economías que se han dotado de leyes antidumping y sobre salvaguardias, en lugar de exportar a esos países. Este fenómeno se conoce a veces como "inversión extranjera directa (IED) *quid pro quo*". Blonigen y Feenstra (1997) consideran que existen pruebas de que la amenaza de aplicar medidas de contingencia ha tenido repercusiones en los niveles de inversión extranjera directa del Japón en los Estados Unidos, especialmente en la IED no destinada a adquisiciones. El aumento de la IED ha sido mayor en respuesta a la amenaza de imposición de salvaguardias que a la de medidas antidumping.

(b) Efectos de las medidas de contingencia

Mientras que en la subsección anterior se ha puesto de relieve que la mera existencia de leyes de contingencia puede incidir en el comportamiento estratégico de las empresas nacionales y extranjeras, esta subsección se centra en los efectos de la aplicación de medidas de contingencia.

i) Desviación del comercio

Las medidas de contingencia se suelen utilizar para reducir las importaciones. Si afectan solamente a un país o un grupo pequeño de países exportadores, al igual que en el caso de las medidas antidumping, pueden ocasionar una desviación del comercio, es decir, que las importaciones procedentes de los países contra los que se dirigen las medidas de protección sean sustituidas por importaciones procedentes de otros países. La desviación del comercio restaría posibilidades de que las medidas de contingencia hiciesen descender las importaciones globales. Además, tiene costos, ya que se sustituyen "importaciones eficientes" por importaciones de productores menos eficientes de terceros países a los que no se aplican las medidas de contingencia.

Los estudios teóricos han analizado esta posibilidad de desviación del comercio. El trabajo de Krupp y Pollard (1996), por ejemplo, se ocupa de los asuntos antidumping planteados en la industria química de los Estados Unidos entre 1976 y 1988. En alrededor de la mitad de los asuntos examinados, las importaciones que fueron objeto de procedimientos antidumping disminuyeron durante las investigaciones y ello ocurrió especialmente en los casos que concluyeron con la adopción de medidas antidumping. En casi la mitad de los asuntos, las importaciones que no fueron objeto de una investigación antidumping aumentaron durante el período de la investigación y en más de la mitad se incrementaron una vez cerrado el caso.

Prusa (1997) amplía el ámbito del análisis más allá de las importaciones de productos químicos en los Estados Unidos y encuentra pruebas de desviación sustancial del comercio en la manufactura, con un aumento del valor de las importaciones procedentes de países no sujetos a un procedimiento del 20 por ciento un año después de iniciado el asunto y de más del 40 por ciento cinco años después. Sin embargo, algunos estudios sobre la UE llegan, al parecer, a una conclusión diferente.

El estudio de Konings *et al*. (2001) analiza la estructura de las corrientes de importación procedentes de importadores sujetos y no sujetos a investigación en el marco de los procedimientos antidumping de la UE iniciados entre 1985 y 1990 y concluyen que la desviación del comercio ocasionada por las medidas antidumping es escasa. Suponen que esto puede deberse a i) los niveles de concentración del mercado más bajos en Europa; ii) la imposición de derechos antidumping inferiores como consecuencia de la protección basada en el margen de daño frente al sistema de protección basado en el margen de dumping en los Estados Unidos –estos derechos inferiores limitan las ventajas de las empresas extranjeras a las que no se aplican los derechos–; y iii) una mayor incertidumbre respecto de los niveles reales de protección en la UE en comparación con los Estados Unidos. En su trabajo sobre la India, Ganguli (2008) observa que los derechos antidumping reducen el nivel global de importaciones, a pesar de las pruebas de un aumento de las importaciones procedentes de países a los que no se aplican estos derechos.

Se han encontrado pruebas de desviación del comercio como resultado de las medidas de contingencia tanto por lo que respecta a los procedimientos antidumping como a los asuntos sobre derechos compensatorios y sobre salvaguardias. Un estudio centrado en los Estados Unidos (Bown, 2004a) constata efectos de desviación del comercio aún mayores en el caso de las salvaguardias aplicadas en el sector del acero en 2002 que en los de las medidas antidumping y compensatorias aplicadas en el mismo sector en los años noventa. Una de las explicaciones de este hecho que se ofrece en el estudio es que aunque las salvaguardias se aplican en principio sobre una base NMF (la nación más favorecida) no discriminatoria, hay margen para la discriminación en forma de excepciones (otorgadas, por ejemplo, a los asociados ens un acuerdo comercial preferencial, a los países en desarrollo y a ciertas categorías de productos o empresas).

La desviación del comercio parece tener más importancia en unos sectores que en otros. Mientras que la investigaciones sobre el comercio de productos manufacturados en los Estados Unidos han puesto de manifiesto que la desviación del comercio es significativa, un estudio reciente sobre los procedimientos antidumping y compensatorios en el sector agrícola estadounidense entre los años 1980 y 2005 (Carter y Gunning-Trant, 2007) constata un grado poco importante de desviación del comercio en el caso de los productos agropecuarios que fueron objeto de medidas de contingencia. En los casos concretos comprendidos en el estudio, la proximidad al mercado es esencial, ya que convierte a un único país exportador en una fuente importante de importaciones, y minimiza de esta forma la desviación del comercio.

Las medidas de contingencia discriminatorias pueden también distorsionar las exportaciones de un país extranjero a terceros mercados. Bown y Crowley (2007) han estudiado los efectos de la imposición por los Estados Unidos de derechos antidumping a las exportaciones japonesas de alrededor de 4.800 productos a 37 países entre 1992 y 2001 y concluyen que las restricciones a la importación aplicadas por los Estados Unidos desviaron las exportaciones japonesas a terceros países y redujeron también las exportaciones globales de los productos afectados.

Concretamente, los autores calculan que los derechos antidumping impuestos por los Estados Unidos dieron lugar a un aumento de entre 5 y 7 por ciento de las exportaciones del Japón a terceros mercados (desviación del comercio) y a una disminución de entre 5 y 19 por ciento de sus exportaciones de los productos sujetos a derechos antidumping a esos mercados (reducción del comercio). La cuantificación de los efectos de desviación del comercio de las medidas de contingencia es importante, ya que pueden desencadenar la aplicación posterior de derechos antidumping en otros países.

ii) Efectos anticompetitivos

Cuando los derechos antidumping consiguen que disminuyan las importaciones, se reduce la competencia en el mercado interno y las empresas nacionales tienen la posibilidad de aumentar sus márgenes comerciales. Cuando eso ocurre, los consumidores nacionales se ven perjudicados de dos maneras: sufren la pérdida de importaciones baratas procedentes del extranjero y se encuentran

con precios más altos porque los productores nacionales explotan su poder de mercado. Konings y Vandenbussche (2005), al verificar si la protección antidumping afecta al poder de mercado de las empresas nacionales que compiten con las importaciones en la UE, observan un aumento de los márgenes comerciales de las empresas nacionales a raíz de la imposición de derechos antidumping, excepto en el caso de la industria de "tubos de acero sin costura", en la que tras la aplicación de medidas antidumping las importaciones fueron sustituidas en su mayoría por las procedentes de otro país.

En un estudio sobre la industria del acero en los Estados Unidos, Blonigen *et al*. (2007) comprueban que ni los derechos antidumping y compensatorios ni las salvaguardias han incidido en el poder de mercado en ese sector. Sin embargo, las limitaciones voluntarias de las exportaciones, que funcionan como restricciones cuantitativas (contingentes), han producido márgenes de beneficios en el sector del acero. El efecto de esas limitaciones es muy significativo y los autores no pueden descartar la hipótesis de colusión entre las empresas.

iii) Inversión extranjera directa para eludir los derechos de aduana

El efecto anticompetitivo de los derechos antidumping es menor si llevan a la elusión de los derechos arancelarios, es decir, si los productores extranjeros establecen un centro de producción en la economía nacional para evitar el pago esos derechos.[33] Esto, que puede beneficiar a los consumidores, puede perjudicar en cambio a los productores. Como se ha visto en la sección C, algunos economistas aducen que la IED destinada a eludir los derechos arancelarios puede ser incluso menos deseable que las importaciones objeto de dumping para los productores nacionales. En estudios anteriores centrados en la IED del Japón en los Estados Unidos se llega a la conclusión de que esta forma de IED se produce realmente (Barrell y Pain, 1999; Blonigen y Feenstra, 1997; Belderbos, 1997; Belderbos y Sleuwaegene, 1998).

En un estudio más reciente, Blonigen (2002) utiliza datos correspondientes a la IED de distintas procedencias en los Estados Unidos y datos sobre empresas y productos para examinar los cambios en la IED como reacción a la imposición de derechos antidumping. Encuentra pruebas de un intento de elusión de los aranceles antidumping aunque de menor magnitud que los constatados en estudios anteriores. Considera también que el principal factor determinante de la probabilidad de que haya IED es que la empresa extranjera sea ya una multinacional y no pertenezca a un país en desarrollo.

iv) Actualización y recuperación de la industria

Se ha argumentado a menudo que las medidas antidumping no tienen realmente por objeto proteger los mercados internos frente a las importaciones desleales, sino que son un instrumento oculto de política industrial. Konings y Vandenbussche (2008) ponen a prueba esta hipótesis evaluando los efectos de las medidas antidumping en la productividad de las empresas nacionales. En primer lugar, los autores establecen que la productividad inicial de las empresas de las ramas de producción protegidas es, en promedio, inferior a las de los sectores no protegidos por medidas antidumping. En segundo lugar, constatan que la productividad de la empresa aumenta tras la aplicación de medidas antidumping, pero no lo suficiente para superar el retraso respecto de empresas más productivas. Además, la aplicación de medidas antidumping ocasiona pérdidas de productividad para las empresas con una productividad inicial elevada.

Las salvaguardias tienen muchas veces la finalidad implícita de contribuir a que las ramas de producción a las que se aplican se recuperen de dificultades económicas. Liebman (2006) mide los efectos de las medidas de salvaguardia aplicadas en los Estados Unidos en relación con los precios del acero en 2002 para comprobar si tuvieron el efecto deseado, y concluye que otros factores distintos de las salvaguardias, como las condiciones macroeconómicas positivas, el incremento de la demanda de China y la disminución de la capacidad de producción tras los procesos de quiebras y fusiones, tuvieron un mayor peso que las salvaguardias en los aumentos de precios y que estos factores explican la recuperación de la rama de producción. Sin embargo, constata un efecto positivo importante de los derechos antidumping en los precios.

v) Efectos globales

Las medidas de contingencia no sólo afectan a los productores internos sino también a los consumidores nacionales y a la recaudación de ingresos del Estado. Si dan lugar a aumentos de los precios, los consumidores pueden verse afectados

negativamente. Para medir la repercusión de las medidas de contingencia en el bienestar global es necesario tener en cuenta todos sus efectos, incluidas sus consecuencias para los consumidores.

Una forma de estimar la repercusión en el bienestar global consiste en utilizar modelos de equilibrio general computable.[34] No hay muchos estudios que apliquen este enfoque. Uno de ellos es el de Gallaway *et al*. (1999), que pone de relieve que a pesar de que afectan a un volumen pequeño de importaciones, el costo global de estos derechos puede ser muy elevado. En particular, los autores calculan que en 1993 el costo neto en el bienestar económico colectivo de los centenares de procedimientos antidumping y sobre derechos compensatorios en marcha en los Estados Unidos se cifró en 4.000 millones de dólares EE.UU.

Las medidas de contingencia aplicadas a los bienes intermedios de un proceso productivo afectan indirectamente a los productores de los bienes finales. Utilizando un enfoque econométrico, Hughes *et al*. (1997) examinan cómo han afectado las solicitudes de medidas antidumping a los clientes de los productores nacionales que solicitaron la protección y concluyen que las restricciones a la importación benefician a los productores nacionales de la rama de producción protegida. Sin embargo, llegan a conclusiones encontradas en cuanto a los efectos de las medidas de contingencia en los clientes de formas más elaboradas del producto protegido.

Según los modelos comerciales neoclásicos, las medidas de contingencia benefician a los productores nacionales a expensas de los consumidores, que tienen que hacer frente al aumento de los precios. En cambio, los modelos comerciales que tienen en cuenta la interacción estratégica indican que si las medidas de contingencia producen efectos tecnológicos indirectos entre productores, proveedores y consumidores, la protección comercial aumentará la competitividad general de las ramas de producción nacionales relacionadas y, por consiguiente, beneficiará tanto a los productores como a los consumidores. Para verificar esto de forma empírica, los autores utilizan datos diarios sobre el mercado de valores de los productores y consumidores de semiconductores (empresas que utilizan los semiconductores como insumos) y estudian los efectos de 19 solicitudes de medidas antidumping que resultaron en 1986 en el acuerdo comercial sobre semiconductores entre los Estados Unidos y el Japón. Encuentran datos que corroboran la hipótesis del modelo comercial estratégico. Dicho de otro modo, las carteras formadas por productores y consumidores de semiconductores obtuvieron rendimientos elevados no previstos como resultado de los mismos acontecimientos.[35]

5. CONCLUSIONES

No hay muchos estudios empíricos sobre los efectos económicos de las medidas de contingencia. Aunque en la actualidad los países en desarrollo muestran mayor interés en la aplicación de este tipo de medidas, gran parte de los trabajos se han centrado en la utilización de medidas antidumping en los Estados Unidos y la Unión Europea.

El examen de los datos disponibles sobre las medidas de contingencia indica la necesidad de que las notificaciones de los Miembros de la OMC sean mejores, más puntuales y más completas. Pese a algunas lagunas en la información, el examen de las pautas y tendencias en la aplicación de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, así como del recurso a la modificación de las concesiones, revela que pueden ser utilizadas como instrumento de flexibilidad. En cambio, los datos no son tan claros respecto del aumento de los aranceles y la utilización de impuestos a la exportación.

¿Respaldan los estudios empíricos la tesis de que las medidas comerciales de contingencia permiten que los países asuman compromisos de liberalización del comercio más profundos? Lamentablemente, no hay muchos estudios que permitan verificar esta hipótesis. Se han hecho estudios monográficos que demuestran que las medidas de contingencia han ayudado a algunos países a llevar a buen puerto sus procesos de reforma comercial, pero los estudios basados en análisis econométricos más formales arrojan resultados ambiguos. Se necesitan muchos más estudios para examinar si las medidas de contingencia han permitido a los países comprometerse más a fondo en la liberalización del comercio.

¿Respaldan los estudios empíricos la tesis de que las medidas comerciales de contingencia se aplican para hacer frente a situaciones difíciles ocasionadas por un incremento de la competencia de las importaciones? Apenas hay estudios empíricos que examinen esta cuestión en lo que respecta a aumentos de los aranceles, modificaciones de las concesiones y utilización de impuestos a la exportación. La hipótesis tiene un cierto apoyo en estudios empíricos que

muestran que la aplicación de medidas antidumping se explica por las variaciones en el ciclo económico y el tipo de cambio real. También la avalan los trabajos que estudian los factores a nivel de la rama de producción y las pruebas de daño a la rama de producción nacional. Ahora bien, es posible que haya también otros factores.

Los estudios empíricos documentan lo que parece ser un elemento "político" cuando se determina si deben aplicarse medidas de contingencia. El proceso de decisión parece reflejar el tamaño o la importancia de la rama de producción afectada. Los estudios empíricos también se refieren al comportamiento estratégico de las empresas y los gobiernos para explicar los procedimientos antidumping. Hay diferencias entre las prácticas de los países en los aspectos de procedimiento y sustantivos que pueden tener influencia en la medida por la que se opta, la probabilidad de constataciones positivas en cuanto al daño a la rama de producción nacional y el impacto de las medidas de contingencia.

Los datos empíricos existentes sobre los efectos económicos de la adopción de medidas de contingencia ponen de manifiesto que la aplicación de este tipo de medidas tiene costos, aunque su magnitud es incierta.

Las medidas de contingencia pueden afectar negativamente a los consumidores nacionales porque dan lugar a un aumento de los precios internos, ya sea directamente mediante la aplicación de una medida, o indirectamente, a través de sus efectos sobre la influencia en el mercado de los productores nacionales. Los estudios que se han llevado a cabo estiman que la aplicación de medidas de protección en forma de derechos antidumping o compensatorios tiene costos de bienestar importantes. Sin embargo, esos estudios indican también que los efectos de las medidas de contingencia sobre el poder de mercado de la rama de producción que compite con las importaciones son diferentes según los países.

No hay pruebas concluyentes de que las medidas comerciales de contingencia sean eficaces para reducir la competencia de las importaciones o ayudar a una industria en su proceso de reestructuración o de superación del retraso tecnológico. Por un lado, las medidas de contingencia harán que las importaciones procedentes de los países a los que se aplican sean sustituidas por importaciones procedentes de otros países (desviación del comercio) y que los productores extranjeros establezcan instalaciones de producción dentro de la economía nacional con objeto de eludir el derecho antidumping. Por otro lado, otros factores económicos parecen más importantes para promover la recuperación industrial o acelerar la superación del retraso tecnológico.

Notas

1 Se trata de los siguientes Miembros, por orden alfabético: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, China, las Comunidades Europeas, Estados Unidos, India, Indonesia, Japón, México, Nueva Zelandia, Perú, la República Bolivariana de Venezuela, la Republica de Corea, Sudáfrica, el Taipei Chino y Turquía. En conjunto, representaron el 91,2 por ciento de las investigaciones antidumping realizadas y el 91,5 por ciento de las medidas antidumping aplicadas entre 1995 y 2004 (Bown, 2007).

2 El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) es una nomenclatura que ha creado la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para clasificar los productos objeto de comercio internacional. Actualmente, comprende alrededor de 5.000 grupos de productos, cada uno de ellos identificado por un código de 6 dígitos, organizados en una estructura jerárquica de partidas, capítulos y secciones. Este sistema lo utilizan más de 200 países y economías como base para sus aranceles aduaneros y para recopilar estadísticas sobre el comercio internacional. A los efectos de este Informe, los productos objeto de renegociación, iniciación de investigaciones sobre medidas de contingencia y adopción de medidas se han clasificado sobre la base de las 21 secciones del Sistema Armonizado.

3 En el Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech se dispone lo siguiente: "Las cuatro primeras entidades comerciantes determinadas de ese modo (contando a las Comunidades Europeas como una) serán objeto de examen cada dos años". En la actualidad, las cuatro primeras entidades comerciantes son las Comunidades Europeas, los Estados Unidos, el Japón y China. Para los demás Miembros de la OMC se sigue el siguiente procedimiento: "Las 16 siguientes lo serán cada cuatro años. Los demás Miembros, cada seis años, pudiendo fijarse un intervalo más extenso para los países menos adelantados Miembros" (*ibid*).

4 Por ejemplo, en el Examen de las Políticas Comerciales de Madagascar de 2008 se registra un impuesto a la exportación aplicado a los "productos de la minería", pero como en el SA 2002 no existe un sector de 2 dígitos definido como productos de la minería, esta información no se ha incluido en el análisis. Además, varios países aplican un impuesto generalizado a la exportación sobre todas las mercancías. Se ha registrado que dichos países aplican un impuesto a la exportación a las 99 categorías de productos a nivel de 2 dígitos del SA 2002.

5 La BDACAM es el resultado de una iniciativa común de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Centro de Comercio Internacional (CCI) para integrar sus datos arancelarios.

6 En la sección B.2 se han descrito las circunstancias en las que existen razones económicas para justificar un aumento temporal de los aranceles. Dos de tales circunstancias son la fase de contracción del ciclo económico y los costos imprevistos del ajuste de la industria que sigue a la liberalización del comercio.

7 Se llevaron a cabo una regresión de Poisson y regresiones binomiales negativas para el recuento de las iniciaciones de investigaciones y la adopción de medidas antidumping en relación con el PIB mundial. Solamente la regresión de Poisson de las iniciaciones de investigaciones antidumping relacionadas con el crecimiento del PIB era estadísticamente significativa y tenía el signo apropiado (negativo).

8 Las CE-6 están formadas por los seis signatarios iniciales del Tratado de Roma (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos); las CE-9 incluyen además Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; en las CE-12 figuran también Grecia, Portugal y España; las CE-15 incluyen también Austria, Finlandia y Suecia; y las CE-25 incluyen además Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia.

9 Cabe señalar que el número de países por intervalo no se excluye mutuamente y no se puede simplemente sumar. Por ejemplo sólo hay 35 países, no 47, con incrementos arancelarios de 10 puntos o más entre 2005 y 2006.

10 En el Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura se definen los productos ("productos agropecuarios") abarcados por dicho Acuerdo.

11 Véase en la sección B.2 la descripción de dichas circunstancias.

12 Véanse los datos en Bown (2007).

13 El artículo II del GATT de 1994 dispone que cada Miembro debe conceder al comercio de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto en su Lista de concesiones. En dicha Lista figuran las consolidaciones arancelarias de los Miembros.

14 El artículo XVI del AGCS establece que cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su Lista. La Lista de compromisos contiene las consolidaciones de los Miembros en los ámbitos del acceso a los mercados y el trato nacional en materia de servicios.

15 También se estudia esta cuestión en el trabajo de Prusa y Teh (2006), en el que se analiza la forma en que el número creciente de acuerdos comerciales preferenciales ha influido en la frecuencia con que se plantean asuntos antidumping.

16 La expresión integración "más profunda" procede de Lawrence (1996), que la utiliza para referirse a un proceso en el que el aumento de las transacciones económicas transfronterizas entre países socava la división tradicional entre las esferas que son objeto de las políticas internas y las que son objeto de las políticas internacionales. Véase también Hoekman (1998).

17 El estudio se basa en los aranceles NMF aplicados a nivel de 3 dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU).

18 En el estudio no se menciona si se tiene en cuenta el período de transición para la aplicación de los compromisos.

19 En términos generales, la empresa extranjera no compensará plenamente la variación de los costos derivada de la alteración del tipo de cambio real modificando el margen comercial.

20 El grado de concentración de la rama de producción no era estadísticamente significativo en la ecuación de la solicitud de protección especial.

21 Hansen utiliza como indicadores de la influencia política de la rama de producción información sobre la afiliación partidaria (republicano o demócrata), la participación en la Subcomisión de Comercio de la Comisión de Medios y Arbitrios y la categoría del representante en el Congreso del distrito en que está situada la rama de producción.

22 Los autores utilizan modelos probit para determinar cómo puede influir un conjunto de variables económicas en la probabilidad de constatación por la USITC de un daño importante. Verifican varias especificaciones y comunican solamente los mejores resultados de la regresión. Un modelo probit es un instrumento estadístico que estima la probabilidad de que ocurra un acontecimiento, que en este ejemplo es la constatación de daño por la USITC, sobre la base de un conjunto de variables explicativas. Se parte de la premisa de que esta probabilidad sigue una distribución normal.

23 También examina los elementos determinantes del margen de dumping calculado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Éste suele aumentar con la estimación del dumping comunicado por la rama de producción solicitante, la tasa de utilización de la capacidad y la relación importación-penetración.

[24] La influencia política internacional se mide por la parte de las exportaciones que se destina al país investigado y por el hecho de que éste sea o no un país desarrollado. La influencia política nacional es indicada por la concentración y el tamaño de la industria (medidos por el nivel de empleo o el valor añadido). Los factores técnicos son la intensidad de capital, el salario medio, la existencia de economías de escala y el número de productos abarcados por la investigación.

[25] Véase también el análisis de las medidas de retorsión en la subsección d) *infra*.

[26] El proceso de toma de decisiones de la USITC se configura utilizando un modelo probit con variables explicativas que incluyen indicadores (es decir variables binarias) durante el período anterior y posterior a la enmienda de 1984, la utilización de la capacidad, los cambios en los envíos, la penetración de las importaciones, los efectos específicos en el país y en la rama de producción y la determinación de la influencia política.

[27] En un duopolio de Bertrand, dos empresas actúan estratégicamente y compiten en el precio, eligiendo sus respectivos precios de manera simultánea.

[28] El párrafo 3 del artículo 9 del Acuerdo Antidumping dispone únicamente que la cuantía del derecho antidumping no excederá del margen de dumping.

[29] Como se señala más adelante en esta misma sección, el tema central del estudio no es la retorsión sino la utilización de las medidas antidumping como instrumento de flexibilidad que refuerza la capacidad del país de acceder a la OMC. Sin embargo, en el proceso de tratar de establecer estadísticamente esta hipótesis, incluyen el motivo de la retorsión como una más de un conjunto de variables que pueden explicar mejor la adopción de una legislación antidumping.

[30] En estudios anteriores de Finger (1993) y Prusa (2001) se menciona un comportamiento similar.

[31] Blonigen y Prusa (2003) han examinado los estudios que analizan los efectos económicos de la actividad antidumping.

[32] Véase la sección C.2, en la que se aborda la cuestión del cálculo de los márgenes antidumping.

[33] Vandenbussche y Zarnic (2008) demuestran que las medidas de contingencia perjudican a los productores extranjeros. Estudian los efectos de las salvaguardias aplicadas por los Estados Unidos en 2002 en el sector siderúrgico sobre los márgenes comerciales de las empresas europeas y demuestran que los márgenes de las empresas siderúrgicas de la UE disminuyeron a causa de las salvaguardias estadounidenses. El efecto fue mayor en el caso de las empresas especializadas en un solo producto que en el de aquellas que fabricaban varios productos.

[34] En Piermartini y Teh (2005) se puede encontrar una introducción a los modelos de equilibrio general computable.

[35] También Feinberg y Kaplan (1993) se han ocupado de la relación entre los productores internos de las etapas iniciales y avanzadas del proceso productivo, pero toman como punto de partida la teoría neoclásica. Sostienen que una medida antidumping o compensatoria en el mercado de las etapas iniciales del proceso productivo que aumente los precios de los insumos y, por consiguiente, los costos de las empresas nacionales de la etapas avanzadas del proceso productivo, llevará también a los productores de estas etapas a recabar protección porque tendrán más probabilidades de sufrir daño y más a ganar con la protección de las importaciones. Consecuentemente, comprueban empíricamente si a los asuntos antidumping y compensatorios en las etapas iniciales del proceso productivo han seguido otros asuntos de la misma índole en el mercado de las etapas avanzadas y han encontrado pruebas (poco concluyentes) de que así ha ocurrido.