

C.E.M.A.
Virrey del Pino 3210
Belgrano R.
1426 Buenos Aires

Tel. 552-3291/9313/7771
FAX 552-7484

DE LA RETORICA DEL DUMPING A LA PRACTICA DEL
ANTIDUMPING. RADIOGRAFIA DE UNA DE LAS CARAS
DEL PROTECCIONISMO MODERNO

Luisa Montuschi

Agosto 1992

Nº 86

DE LA RETORICA DEL DUMPING A LA PRACTICA DEL
ANTIDUMPING. RADIOGRAFIA DE UNA DE LAS CARAS DEL PROTECCIONISMO
MODERNO

por

LUISA MONTUSCHI¹

(CEMA - CONICET)

Buenos Aires

Agosto 1992

¹ Colaboraron en distintas etapas de la investigación las licenciadas Gisela Waisman y Mariana Conte Grand.

DE LA RETORICA DEL DUMPING A LA PRACTICA DEL ANTIDUMPING.
RADIOGRAFIA DE UNA DE LAS CARAS DEL PROTECCIONISMO MODERNO

por

LUISA MONTUSCHI¹

(CEMA - CONICET)

Dumping: a problem in international trade. J. VINER

The GATT antidumping rules: a problem in international trade?
E.U. PETERSMANN

Antidumping is ordinary trade protection with a grand public relations program. J.M.FINGER

By restoring conditions of fair and workable competition on the domestic market of a country whose producers are suffering from dumped imports ... antidumping measures foster competition on the basis of comparative advantage. R. WRIGHT

For the principal users of anti-dumping measures the multilaterally approved regulation of dumping has become a preferred tool of regulatory protectionism. K. STEGEMANN

Durante mucho tiempo el dumping ha sido considerado como un problema en el comercio internacional, una práctica desleal que interfiere en un orden liberal y que se origina en imperfecciones de los mercados: poder monopólico, barreras al comercio, diferentes sistemas económicos. En un mundo libremente competitivo los bienes se producirían en cada país de acuerdo con el principio de la ventaja comparativa y los precios se igualarían al nivel único que despeja los mercados. En el corto plazo podrían subsistir diferencias de precios pero, en ausencia de barreras al comercio, se producirían operaciones de arbitraje que facilitarían la igualación de los precios. Es la aislación de los mercados la que permite la subsistencia de la discriminación de precios que es característica del dumping. Las medidas antidumping que pretenden neutralizar las prácticas comerciales desleales, están idealmente pensadas para reestablecer las condiciones competitivas de los mercados y el orden comercial liberal. Sin embargo, puede afirmarse que esta no es sino la retórica del antidumping y que en la práctica se ha ido tendiendo a una estructura de regulaciones y normas de sesgo tan proteccionista que autorizan a afirmar que hoy el problema del comercio internacional es el antidumping. Este

¹ Colaboraron en distintas etapas de la investigación las licenciadas Gisela Waisman y Mariana Conte Grand

estado de cosas insatisfactorio se pone en evidencia en la Ronda Uruguay donde se están discutiendo cambios del Código Antidumping del GATT que deberían contemplar los aspectos más controvertidos. Las expectativas no resultan demasiado favorables en el sentido de que eventuales modificaciones puedan llegar a alterar de modo significativo la situación presente. Para poder comprender de modo cabal el estado de cosas al que hoy se ha llegado conviene proceder a analizar de modo sistemático el dumping y las políticas antidumping, en la teoría y en la práctica.

1. El dumping en el comercio internacional

En el comercio internacional se considera dumping a la práctica de vender en los mercados externos a precios inferiores a los cargados en los mercados domésticos. En general, el dumping constituye una forma de discriminación espacial de precios. Esta será posible si se cumple que el productor posea poder monopólico en el mercado doméstico, que las elasticidades de demanda difieran entre los dos mercados de modo que la elasticidad de la demanda del mercado externo sea superior a la del mercado doméstico y que los bienes objeto del dumping no puedan ser enviados de vuelta para su reventa en el país de origen.

En los gráficos I-A, I-B y I-C se ilustra el caso de discriminación internacional de precios. En los mismos se puede apreciar que la suma de la curva de ingreso marginal en el mercado doméstico IM_d y la curva de ingreso marginal en el mercado de exportación IM_x da la curva total de ingreso marginal IM_t . El punto E donde la curva CM intersecta desde abajo la curva IM_t indica que el monopolista doméstico debe vender la cantidad OA del bien X para maximizar sus beneficios. La distribución de las ventas entre el mercado doméstico y el mercado extranjero está dada por los puntos donde una línea horizontal trazada desde E cruza IM_x e IM_d . Por lo tanto, el monopolista doméstico deberá vender OC unidades en el mercado extranjero al precio $P_x=OH$ y OB unidades en el mercado doméstico al precio $P_d=OF$. Es claro que el precio del mercado doméstico, donde el productor está protegido de la competencia, es superior al del mercado extranjero donde enfrenta competencia.

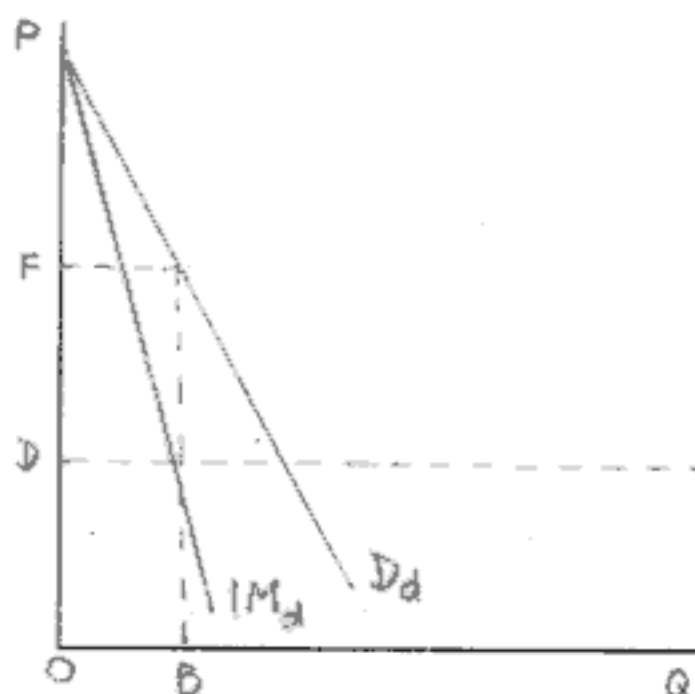


Fig. I-A

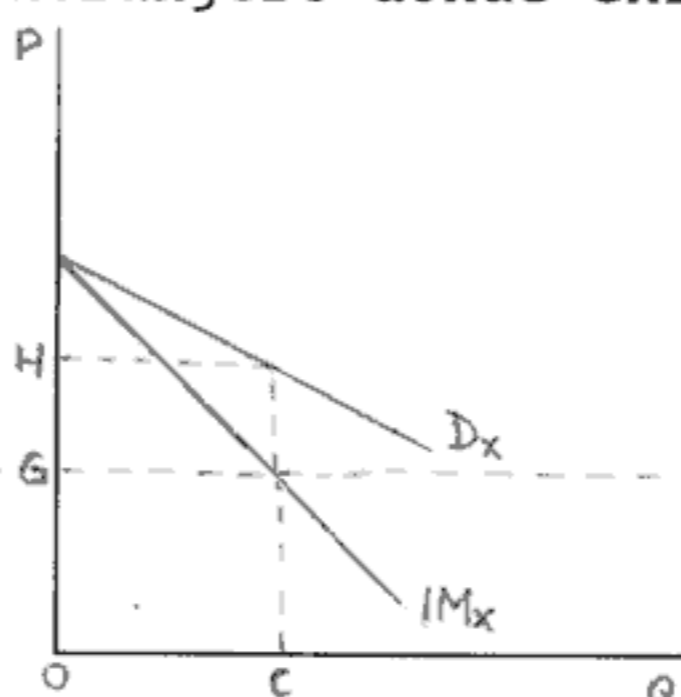


Fig. I-B

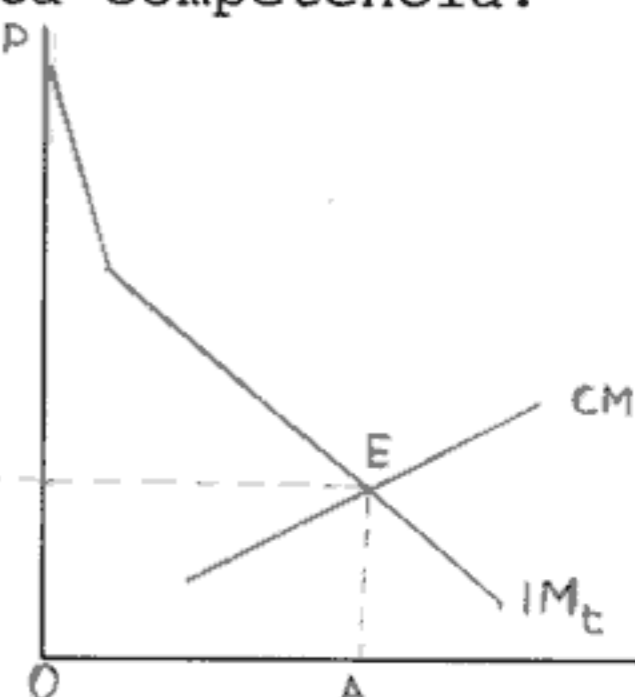


Fig. I-C

El principio de maximización de beneficios indica que debe cumplirse que $IM_d = IM_x$. Si esto no se cumpliera, los beneficios totales podrían incrementarse transfiriendo ventas del mercado con menor IM al mercado con IM más elevado, hasta que los ingresos marginales se igualasen entre ambos mercados. $P_x < P_d$ porque la demanda extranjera D_x es más elástica que la demanda doméstica D_d y ello es debido a la disponibilidad de sustitutos en los mercados internacionales.

Es claro que el caso de discriminación internacional de precios nada difiere de casos de discriminación espacial que pueden presentarse dentro de un país, toda vez que resulte posible la segmentación de los mercados. Debe notarse que, en este caso, la diferenciación de precios no suele ser condenada como lo es en el comercio internacional ya que se la considera una consecuencia natural de la aplicación del principio de maximización de beneficios. Para comprender la razón de esta actitud dual conviene presentar una de las clasificaciones propuestas de los distintos tipos de dumping. La misma considera que existen tres clases de dumping.

1) **Dumping esporádico:** es el que se presenta ocasionalmente y tiene su origen en la necesidad del productor/exportador extranjero de disponer de excesos de producción. Existe consenso de que, para economías pequeñas, este tipo de dumping puede ser considerablemente dañino ya que altera las condiciones del mercado y de la producción, no da tiempo para ajustarse al cambio ni permite inferir si habrá de ser permanente o transitorio. Hasta una sola acción de dumping podría llegar a destruir una industria o porciones significativas de la misma. Existe la dificultad de que resulta casi imposible poder determinar al comienzo el carácter esporádico de la acción de dumping.

2) **Dumping predatorio:** en este caso el productor/exportador vende con pérdida en el mercado externo para ganar acceso al mismo y eliminar la competencia. Una vez logrado este objetivo levantaría de nuevo los precios para obtener entonces ganancias monopólicas. El exportador que adopta esta estrategia estima que, en el largo plazo, tales ganancias monopólicas habrán de compensar en exceso las pérdidas de corto plazo originadas en el dumping. Este es un caso en que se presenta una doble discriminación, una espacial y otra intertemporal. Es importante destacar que el dumping no implica necesariamente "predación" así como la "predación" no se reduce al caso de dumping¹. Para que una acción de precios predatorios resulte exitosa se deben cumplir tres condiciones: a) una caída importante de los precios de importación en el país receptor, b) un desplazamiento del productor doméstico y c) un incremento del precio una vez que tal productor doméstico haya desaparecido. Este tipo de dumping es una clara resultante de la presencia de poder monopólico en los mercados. Caso contrario, nada podría impedir que el alza de precios subsiguiente a la desaparición de los competidores domésticos atrajera otras

importaciones competitivas o indujera el establecimiento de nuevos productores locales. Es así que en la raíz del problema de precios predatorios están las prácticas anticompetitivas originadas en un productor monopólico o en varios productores cartelizados.

3) **Dumping persistente** (o de largo plazo): este es el caso típico de discriminación internacional de precios que forma parte de la política maximizadora de beneficios de empresas que, gracias a la misma, podrán utilizar sus plantas a capacidad plena, con lo cual bajarán sus costos unitarios y aumentarán sus beneficios. En el mercado doméstico los precios serán superiores a los costos marginales y cubrirán los costos fijos. En el mercado externo los precios sólo deberán cubrir los costos marginales. En muchos casos, los diferenciales de precios estarán reflejando mercados de exportación más competitivos que los domésticos. En otros, la diferencia entre ambos precios puede ser consecuencia de intervenciones estatales orientadas a proteger tal mercado doméstico de la competencia externa².

Las actitudes que la presencia del dumping genera son variadas y están impregnadas de juicios valorativos, muchas veces generados por el mero uso del término³. El debate es complejo pues se sobreimpone con otras dos áreas muy sensitivas de controversia: la que contrapone el comercio libre a la protección y la que enfrenta las posiciones de monopolio y competencia. Y aun dentro de estas áreas las posiciones distan de ser claras.

En general, se ha sostenido que el dumping constituye una de las prácticas desleales del comercio internacional que afecta sobre todo a los países de economías abiertas y que adhieren a políticas comerciales liberales. En un mundo proteccionista el dumping no sería posible. Con igual fuerza se ha sostenido que el real enemigo del comercio libre son las regulaciones antidumping que, desde siempre, han formado parte de la retórica de la protección y que en el largo plazo causan más daño que el que pretenden remover⁴. En definitiva, el debate sobre dumping y libre comercio puede organizarse en las dos vertientes ya señaladas de quienes aceptan al dumping como a una normal práctica comercial y condenan al antidumping como a un instrumento proteccionista y, por otro lado, quienes asignan un papel al antidumping en el mantenimiento de un orden comercial liberal reprobando el abuso que el proteccionismo ha hecho del mismo.

En el debate "monopolio vs competencia" existe desde siempre un reconocimiento de que en la raíz del dumping hay prácticas monopólicas y que en un mundo perfectamente competitivo el dumping no podría existir. En este sentido, los partidarios de las regulaciones antidumping las presentan como extensiones de las leyes de competencia o antimonopolio. Las últimas se dirigirían a combatir la discriminación de precios doméstica y las otras a combatir la discriminación de precios internacional. Ante la proliferación de las regulaciones antidumping, los sostenedores de

estas políticas reconocen ciertos abusos cometidos en su aplicación, pero rescatan sus objetivos y esencia. Sin embargo, un análisis somero de la situación hoy vigente indica que, en el presente, el objetivo de proteger la competencia a nivel internacional ha sido perdido de vista y que las regulaciones antidumping se orientan, en cambio, a proteger sin disimulo a los competidores.

Muchos de los sentimientos contra el dumping se deben a la conciencia de la falta de equidad de una práctica comercial vista como desleal y del daño que la misma parecería originar en sectores productivos domésticos. Para anular esos efectos negativos se fueron desarrollando políticas y regulaciones compensatorias. Sin embargo, al ser implementadas los únicos intereses que siempre fueron tenidos en cuenta fueron los de los productores locales. De manera sistemática fueron ignorados los consumidores del mercado en el cual se realiza el dumping. Tampoco fue tenido en cuenta el hecho de que un país como tal no tiene porque verse perjudicado por importaciones baratas. Todo lo contrario. G. Haberler ya señalaba en 1937 que, para el país importador, no debe interesar si los bienes entran baratos porque el exportador tiene una ventaja comparativa natural o porque hace dumping. Tampoco debería interesar si el dumping se origina en un monopolio o en subsidios gubernamentales⁵. Lo que debe interesar es si la corriente de importaciones baratas tiene probabilidades de seguir o no. De hecho los efectos adversos del dumping están dados, sobre todo, por la disrupción de la actividad productiva que el dumping esporádico puede tener. Y esto es cierto tanto para las industrias competidoras como para las industrias usuarias y para los consumidores que verán alterada la estructura de su demanda. Por el contrario, podría asumirse que el dumping permanente habrá de aumentar el bienestar de consumidores y productores usuarios.

El dumping predatorio aparece como indudablemente dañino. Es al mismo al que se suele hacer referencia para justificar las políticas antidumping⁶. Sin embargo, las condiciones que deben cumplirse para el éxito de una política de precios predatoria son tan estrictas que la probabilidad de su aparición resulta muy baja⁷.

Las actitudes de rechazo al dumping nacieron de ideas y creencias largamente arraigadas en gobernantes, políticos, sindicalistas y productores, quienes lo pretenden presentar como a una práctica desleal contraria a la competencia y a los intereses nacionales. Esa ha sido la justificación que siempre se dio para la imposición de derechos antidumping. Sin embargo, deben hacerse dos acotaciones al respecto. En primer lugar, debe destacarse que se ha señalado que las implicaciones del dumping para la competencia y el bienestar son bastante ambiguas⁸. En cuanto al hecho de que los intereses nacionales se ven adversamente afectados por la práctica del dumping, este punto de vista no es defendido siquiera por los más ardorosos defensores de las políticas antidumping⁹.

La lógica de la imposición de regulaciones antidumping se basa en el reconocimiento del eventual daño que el dumping puede acarrear a las economías nacionales. Ya se ha señalado que esto puede ser cierto en los casos de dumping predadorio y de dumping esporádico. Sin embargo, resulta muy difícil determinar **a priori** la intención predatoria de precios y la presencia de la misma sólo podrá inferirse de modo indirecto¹⁰. En cuanto al dumping esporádico, dada su misma naturaleza, podría muy bien suceder que el daño ya se hubiese concretado antes de iniciarse la acción antidumping y de no ser así resultará de todos modos muy difícil para la agencia administradora de las políticas determinar la probable duración de la acción a los efectos de asignarle el carácter de esporádico.

El caso más válido para el antidumping parece ser el fundamentado en consideraciones de equidad y juego limpio para preservar un orden liberal en el comercio internacional. Economistas eminentes como J. Bhagwati lo han sostenido así¹¹. Pero la fundamentación que presentó no parece la más adecuada, pues equipara al dumping, que en definitiva es resultado de una política de empresa, a los subsidios a las exportaciones, que constituyen políticas de gobierno. De este modo justifica sobre las mismas bases los derechos compensatorios y los derechos antidumping. Esto no aparece razonable. Tampoco lo es aplicar criterios de equidad diferenciados al comercio doméstico y al comercio internacional, como ha venido sucediendo con frecuencia.

Todos estos argumentos y razonamientos se reflotan periódicamente y forman parte de lo que puede denominarse "la retórica del antidumping"¹². En este casi permanente debate se observa que, en general, el antidumping ha sido justificado por políticos, gobernantes, industriales y sindicalistas que han utilizado con frecuencia el argumento del orden comercial liberal¹³, mientras que muchos economistas lo han visto como a una forma de proteccionismo, un instrumento de asistencia a la industria doméstica contra la competencia de las importaciones.

2. Las regulaciones antidumping, el GATT y las legislaciones nacionales

La preocupación con el dumping es de vieja data. En 1791 Alexander Hamilton se quejaba de la acción predatoria de industriales ingleses. Debe observarse que en este lejano antecedente no se demandaba una acción antidumping, sino el establecimiento de aranceles elevados y protectores de la naciente industria norteamericana.

El primer antecedente concreto de legislación antidumping se da en Canadá en 1904 y en la presentación correspondiente existen referencias explícitas a las intenciones predatorias de productores extranjeros con poder monopólico en sus mercados de origen. Esta

justificación del antidumping dada por la necesidad de combatir prácticas comerciales definidas como desleales y dañinas para la competencia se repiten luego en otras legislaciones, tales como la 1921 Act de los Estados Unidos. Sin embargo, el lenguaje operativo de tales leyes se dirige a todo tipo de dumping que estuviera perjudicando a productores domésticos, sin diferenciar en particular el caso de dumping predatorio, de difícil, sino imposible, identificación como ya se señalara más arriba.

Constituye una lección de considerable interés estudiar la evolución de tales leyes en Estados Unidos para observar como, en forma paulatina, las que en principio eran extensiones de las leyes antimonopolio se fueron transformando en instrumentos útiles de regulación de las importaciones. El fundamento de la legislación era la presencia de competencia desleal y la necesidad de protección de los productores locales ante conductas de precios predatorios. Pero, de a poco, el énfasis fue cambiando, tal como ya había sucedido en el caso de Canadá. Al plantearse inicialmente el problema había referencias a las intenciones de restringir la competencia, luego se hablaba de la intención de dañar una industria de los Estados Unidos o impedir el establecimiento de una nueva industria. En otra etapa hay referencias al daño real o probable. Finalmente se abandonan los criterios y patrones legales de significado y prueba¹⁴ y se va produciendo un desplazamiento hacia un enfoque administrativo o burocrático basado, en general, en procedimientos de valuación realizados por las aduanas. Así, el antidumping se fue convirtiendo en una forma de utilizar estas valuaciones de las aduanas como armas contra las importaciones. El cambio de criterio alcanzó magnitud tal que hoy la calificación de "dumping" puede ser referida a cualquier instancia en que resulte que la producción doméstica es desplazada por importaciones competitivas. En esta etapa, el criterio legal de dumping, de acuerdo con el cual se implementan las regulaciones antidumping, deja de coincidir con el criterio económico analizado con anterioridad.

El antidumping actual tiene su origen en el muy citado artículo VI del GATT¹⁵. En las conferencias organizativas de ese Acuerdo se aceptó la necesidad de plantear una legislación antidumping de acuerdo con los lineamientos presentados en el documento de trabajo de los Estados Unidos "Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations" que, en tal materia seguían estrechamente la 1921 Act. No se tuvo en cuenta, o no se consideró de interés, el hecho de que legislaciones como la propuesta podían actuar como salvaguardias selectivas sin relación alguna con el fenómeno real de predación. En la Rueda Kennedy (1963-1967) fue aprobado el primer Código Antidumping del GATT que sólo fue implementado en su totalidad en la legislación de la CE.

En la Ronda Tokio (1974-1979) se aprobó una nueva versión del Código Antidumping que seguía muy de cerca las provisiones de la

versión 1967 pero que introducía algunas modificaciones al mismo. Una de las principales reformas fue el abandono del requerimiento de que el dumping fuese la "causa principal" del daño ocasionado a las industrias domésticas. A partir de ese momento sólo se demandó que fuese causa de daño material. Otro cambio implicó la supresión de la necesidad de investigar la presencia de prácticas comerciales restrictivas por parte de las industrias domésticas, único resabio del pensamiento antimonopólico que se había filtrado en el Código de 1967. Parece que estas reformas fueron impulsadas por la CE y los Estados Unidos que buscaban acciones de salvaguardia selectivas contra determinados países, posibles de ser aplicadas durante períodos de recesión¹⁶.

Los países signatarios del Código Antidumping adquirieron, a partir de su aprobación, el derecho a implementar legislaciones nacionales basadas en el mismo y a utilizar toda la variada gama de instrumentos y técnicas administrativas incorporadas al mismo, en general a pedido de alguno de los cuatro países que han sido desde el inicio los usuarios principales: Estados Unidos, la CE, Australia y Canadá. En general, se observa que las legislaciones de estos cuatro países han ido mucho más lejos de lo estipulado en el Código del GATT resolviendo muchas de las omisiones y ambigüedades que el mismo contiene. Estas interpretaciones unilaterales de los cuatro principales usuarios del antidumping han ido siempre en la dirección de aumentar la protección para el productor doméstico facilitando el hallazgo de dumping, del daño y la causalidad o ampliando el alcance de las medidas antidumping. Esto ha ejercido un efecto de retroalimentación pues, en muchos casos, una jurisdicción se siente justificada en determinada interpretación por el hecho de que otras ya adoptaron interpretaciones similares o aún más amplias. Esta situación tiene probabilidades de extenderse y profundizarse en la medida en que nuevos signatarios del Código basen sus leyes y la aplicación de las mismas en una combinación de las regulaciones aplicadas por los cuatro usuarios principales.

Un buen ejemplo de lo anterior está dado por el cambio producido en el concepto mismo de dumping. En 1978 circuló un documento del GATT, originado en los principales usuarios del Código, que establecía que para estimar el valor normal no debían considerarse los precios de ventas en el mercado doméstico si los mismos no cubrían los costos plenos. Tal documento nunca fue oficializado por el Comité de Prácticas Antidumping del GATT y, puesto que sólo representaba el punto de vista de un número limitado de países signatarios, no podía ser invocado como una fuente autorizada de interpretación del Código. Sin embargo, a partir de ese momento fue ganando espacio el criterio de identificar el dumping con ventas realizadas por debajo del "costo de producción" y empezó a eclipsarse el concepto de dumping como discriminación internacional de precios. Otro ejemplo más reciente está dado por el tratamiento dado a los problemas de la circunvención y operaciones de armado de componentes importados.

Tanto la reforma introducida en la legislación de la CE como el enfoque dado por las autoridades encargadas del antidumping en los Estados Unidos no han sido acordados de modo multilateral en el GATT y aún suscitan dudas respecto de su consistencia con las disposiciones del Código. Sin embargo, tales normas son aplicadas sin cuestionamientos y se espera sean incorporadas al Código en el curso de la Ronda Uruguay.

3. De la retórica del dumping a la práctica del antidumping

Al haberse abandonado el criterio de discriminación internacional de precios y basarse en criterios de costos o valores construídos por autoridades administrativas se ha perdido mucho del sentido que originalmente se le daba al dumping. En sus comienzos se trataba de discriminación internacional de precios originada en el poder monopólico de los exportadores a los que se les suponía conductas o intenciones predatorias. Poco a poco el criterio fue cambiando y se comenzaron a inferir comportamientos a partir de políticas de costos que podían ser totalmente ajenas a comportamientos monopólicos o a intenciones predatorias. Así se observa que estrategias de precios perfectamente aceptables en mercados domésticos han sido penalizadas como acciones de dumping en mercados internacionales. Resulta muy claro que la legislación antidumping es utilizada como instrumento para controlar las importaciones y que se ha convertido en una nueva barrera no arancelaria. Sin embargo, en muchos casos, se sigue planteando la legitimidad de tales regulaciones para combatir prácticas comerciales desleales y mantener un orden comercial liberal. Es necesario entonces diferenciar lo que puede ser calificado como la retórica del dumping de lo que hoy constituye la práctica del antidumping.

La retórica comienza con la misma connotación peyorativa del término y hace siempre referencia al comercio desleal y a las prácticas predatorias que pretenden dañar a los productores domésticos¹⁷. Este enfoque da por sentado que el dumping es un **malum in se**, un acto cuya inherente maldad debe ser combatida. Sin embargo, el dumping es tan sólo un **malum prohibitum** una acción cuya maldad surge de la calificación de tal dada por cierta legislación¹⁸. Debe notarse, además, que en esta retórica siempre se hace referencia a la discriminación internacional de precios y al respecto caben dos observaciones. Por un lado, no se entiende tan enérgica condena a una práctica habitual en los mercados domésticos que es estimulada en los mismos como a un aspecto positivo de una saludable competencia. Por otro, no debe dejar de tenerse presente que hoy, con el criterio de valores construídos basados en los costos de producción, el dumping tiene muy poco de discriminación internacional de precios y tanto menos de comportamientos predatorios.

La práctica del antidumping lo ha convertido en un instrumento más de protección, muy utilizado a partir de los ochenta y "exitoso" desde el punto de vista de quienes han sido sus beneficiarios. Sin embargo, estos usuarios no aceptan esta categorización y sostienen que protección no es lo mismo que proteccionismo. ¿Qué diferencia el antidumping de otras formas de protección tradicionales tales como los aranceles o las restricciones cuantitativas? Tal vez la diferencia más importante está dada por el hecho de que la protección brindada por el antidumping lo es con carácter individual y selectivo, sobre la base de análisis caso por caso y con discrecionalidad de reglas y procedimientos¹⁹. El antidumping comparte el objetivo de dirigirse a restringir en forma selectiva las fuentes más agresivas de importaciones competitivas con otras formas no tradicionales de protección tales como las "restricciones voluntarias de exportaciones" o los entendimientos industria a industria²⁰. En todos los casos se tiende a proteger un número pequeño de industrias sensitivas con niveles de protección considerablemente superiores a los obtenidos con los aranceles aceptados por el GATT. Sin embargo, el antidumping es considerado como una forma legítima de protección y las nuevas formas no. Esto es así porque se quiere entender que el antidumping se orienta a combatir a formas desleales del comercio y las otras medidas sólo restringen al comercio leal. Pero esta distinción no está avalada por evidencia concreta alguna y, en realidad, cabe preguntarse si ella resulta consistente con el objetivo de liberalización del comercio sostenido por el GATT.

Es en el análisis de la práctica del antidumping donde puede observarse en toda su crudeza el creciente sesgo proteccionista que la misma ha ido asumiendo. Un típico procedimiento antidumping comienza con denuncias efectuadas ante la autoridad pertinente por productores domésticos que consideran que sufren daño como consecuencia de importaciones realizadas en condiciones de dumping. De acuerdo con los artículos 4.1 y 5 del Código del GATT los denunciante deben ser productores del producto similar (**like product**) cuya producción colectiva constituya una proporción significativa (**major proportion**) de la producción doméstica total de dicho producto. Esta cuestión que hace al **standing** de los denunciante ha sido interpretada de modo muy amplio por alguno de los grandes usuarios. En los Estados Unidos se han fijado umbrales muy bajos de modo que se les ha reconocido **standing** a denunciante que no llegaban al 20% del total de la industria. Además, en este país se le reconoce **standing** a ciertos grupos de votantes, tales como trabajadores, sindicatos y aún congresistas que estarían facultados para actuar en representación de una industria. La legislación australiana de 1988 también puede ser interpretada de modo similar. Estas disposiciones resultan claramente inconsistentes con lo dispuesto en el artículo 5 del Código del GATT.

Es importante destacar que existe un notorio estado de disconformidad con lo que se ha dado en llamar un "proteccionismo de procedimientos" que se pone de manifiesto desde los primeros pasos a partir del inicio de una investigación antidumping. El umbral que justifica el comienzo de cualquier investigación ha sido establecido a niveles muy bajos en los Estados Unidos y prácticamente todas las peticiones son aceptadas²¹. Con tal aceptación se inicia un procedimiento cuasi judicial que a los damnificados puede llegar a costar, en términos de asesoramientos legales, contables y administrativos, de cien mil a doscientos mil dólares de acuerdo con una estimación²² y de medio al millón de dólares según otra²³. Además, debe tenerse en cuenta que habrá revisiones anuales del caso que también resultan sumamente costosas para los denunciados. Indudablemente, estas perspectivas ejercen un efecto paralizante (**chilling effect**) sobre los productores/exportadores, en condiciones de dumping o no. La mera amenaza de una investigación puede inducir a pequeños productores a abandonar un mercado o a otros no tan pequeños a abandonar mercados reducidos, especialmente ante la posibilidad cierta de la acumulación de casos, situación que será analizada más adelante. En definitiva, puede concluirse que, por sí mismos, los procedimientos de investigación ejercen ya un claro efecto anticomercio.

4. El proteccionismo regulatorio de la investigaciones de dumping

Los niveles de discrecionalidad más elevados y que han merecido los mayores cuestionamientos, aparecen en las etapas de la determinación del dumping, el cálculo del margen y la estimación del daño y de la causalidad. Para establecer si hay dumping las autoridades correspondientes deben determinar si el precio de exportación del producto es menor que su "valor normal" luego de haberse realizado una serie de ajustes para llevar ambos precios a niveles comparables de salida de fábrica, según lo establecido por el artículo 2.6 del Código del GATT. La diferencia entre ambos valores es el margen de dumping que puede ser expresado como porcentaje del valor normal. Para comprender lo arbitrario de los procedimientos, se analizarán estos de acuerdo con los pasos habitualmente seguidos.

El valor normal debería ser el precio de venta del producto similar en el mercado doméstico del productor/exportador, siempre que tales ventas fuesen realizadas en el "curso ordinario del comercio" y que las mismas permitan una "comparación adecuada". De acuerdo con el criterio prevaleciente entre los cuatro grandes usuarios no se consideran como pertenecientes al curso ordinario del comercio las ventas realizadas entre empresas relacionadas, o las ventas llevadas a cabo con arreglos particulares (v.g ventas a empleados) o las ventas realizadas por debajo del costo de producción. Este último caso ha dado lugar a considerables controversias pues, aparte el hecho de que nada indica al respecto el Código del GATT, el criterio ha sido considerar el costo pleno

(costo medio total) ignorándose que constituye una práctica comercial perfectamente aceptable y racional que las empresas vendan a precios inferiores a los costos medios totales si los mismos cubren al menos los costos medios variables.

En el caso de no cumplirse alguna de las condiciones reseñadas el artículo 2.4 del Código indica que el valor normal se puede determinar de acuerdo con el precio comparable del producto similar en las ventas realizadas por el productor/exportador a terceros países o puede recurrirse a los costos de producción en el país de origen más un monto estimado razonable de gastos generales, administrativos y de ventas y más un margen, también razonable, de beneficios. La tendencia más clara en los casos denunciados de dumping, parece ser la de recurrir a "valores contruídos" sobre la base de estimaciones de costos de producción más las adiciones por gastos y beneficios. En general, se ha desechado el recurrir a los precios de exportación a terceros países por considerarse muy probable que tales exportaciones sean también realizadas en condiciones de dumping.

Si bien no aparece como cuestionable en sí mismo el criterio de basar el valor normal en estimaciones de costos, resulta muy criticable el nivel de discrecionalidad con que se ha procedido en tales estimaciones que reflejan de modo inequívoco el sesgo proteccionista asumido por la práctica del antidumping. Siempre se llega a estimaciones muy infladas que permiten identificar dumping donde no lo hay. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos siempre se recargan los costos con un 10% atribuidos a gastos generales, de ventas y administrativos y un 8% adicional como beneficio. La CE pretende realizar estimaciones más ajustadas a la realidad, pero, sus estimaciones de lo que considera "beneficios razonables" se basan únicamente en las "ventas rentables", sean las mismas representativas del total o no. También en la CE se suele recurrir a la información de costos y beneficios de otros productores si la suministrada por los productores/exportadores es considerada como no confiable. Muchas veces, en los Estados Unidos y en la CE, se recurre a lo que se denomina "la mejor información disponible" en caso que el productor/exportador haya decidido no cooperar con la investigación o que la información suministrada se considere como no confiable o la misma no haya sido presentada en el tiempo y la forma requerida. Esta mejor información suele ser la presentada por los denunciados. Resulta significativo observar que, para el caso de los Estados Unidos, un estudio indica que el margen de dumping promedio estimado en investigaciones en las que se utilizó "la mejor información disponible" fue del 70,7% casi tres veces mayor que el margen correspondiente al promedio general estimado para todos los casos estudiados que fue del 26,5%²⁴.

Un grado superlativo de arbitrariedad se observa finalmente en el tratamiento de exportaciones provenientes de las llamadas economías no de mercado. En estos casos no existe método alguno satisfactorio para determinar precios o valores normales. Por

consiguiente se ha recurrido a la invención de una medida artificial de valor normal basada en el criterio del "productor subrogado". Esto significa que el valor normal se calcula sobre la base de precios o costos de un productor de un producto similar de una economía de mercado. China es uno de los países involucrados con mayor frecuencia en estos tipos de estimaciones. En uno de los tantos casos, se compararon los precios de exportación de pinceles para pintura a los Estados Unidos con los precios domésticos de productores de Sri Lanka, y se llegó a la fijación de un margen de dumping superior al 27%. En tales circunstancias cabe preguntarse cuales son las consideraciones de juego limpio en el comercio internacional implicadas en tal procedimiento. ¿Es acaso juego limpio penalizar al productor chino cuyos precios de exportación no se ajustaron a los precios internos de otro país que el mismo desconocía en el momento de fijarlos? Resulta por lo menos contradictorio que un criterio utilizado para determinar la equidad de un comportamiento sea inequitativo en sí mismo.

Todos los procedimientos administrativos tienden a determinar valores normales excesivamente inflados respecto de los precios realmente vigentes en los mercados domésticos y aún de los mercados internacionales. Los valores normales son luego comparados con los precios de exportación. Para hacerlos comparables deben realizarse una serie de ajustes para llevarlos a un mismo nivel que, de acuerdo con el artículo 2.6 del Código, debe ser el de salida de fábrica. Los procedimientos de ajuste presentan también un sesgo hacia la identificación de dumping pues no se realizan de manera simétrica y tienden a inflar los valores normales y deprimir los precios de exportación.

La práctica adoptada tanto en la CE como en los Estados Unidos para determinar el margen de dumping consiste en promediar los valores normales y comparar tal promedio con el precio de exportación de cada transacción considerada en forma individual. Puesto que no se reconoce la presencia de "dumping negativo", el procedimiento favorece siempre el hallazgo de dumping, aún en casos en que claramente el dumping no existe. Cuatro operaciones en las cuales los valores normales (10,20,30 y 40) coincidieran en todos los casos con los respectivos precios de exportación (10,20,30 y 40) permitirían estimar un margen de dumping del 20% pues los precios de exportación de los casos 1 y 2 son menores a 25 que es el promedio de los valores normales y se desconoce la presencia de dumping negativo en los casos 3 y 4. El caso de las industrias cíclicas tiene similitud con este caso pues, si se identifica dumping en el período de recesión (bajo nivel de actividad, baja demanda, bajos precios y altos costos medios), el mismo no se compensa con el dumping negativo presente en el período de expansión (alto nivel de actividad, alta demanda, altos precios y bajos costos medios).

Identificado el dumping y calculado el margen del mismo, la última y muy importante etapa del procedimiento consiste en

determinar si el mismo es causa de daño material a la industria doméstica. Es importante notar que el GATT no condena el dumping en sí mismo, sino sólo cuando causa o amenaza causar daño a la industria doméstica. Dada la ambigüedad existente en el Código del GATT a partir del momento en que dejó de requerirse que el dumping fuera causa principal del daño, tales procedimientos asumieron también una carga importante de discrecionalidad que, como es habitual, facilita la identificación del daño.

Las leyes de los Estados Unidos definen el daño material com "aquél que no carece de consecuencias, no es inmaterial ni poco importante". Con esta definición la International Trade Commission necesita mostrar que el dumping fue una causa de daño, no necesariamente la principal²⁵. En las disposiciones del Código del GATT en el artículo 3.4 se reconoce que, de manera concomitante con el dumping, pueden estar causando daño otros factores entre los cuales ejemplifica a otras importaciones realizadas sin dumping, cambios en la demanda o en el consumo, prácticas comerciales restrictivas, desarrollos tecnológicos, competencia entre productores domésticos y extranjeros. A pesar de que el Código establece en el artículo citado que el daño causado por otros factores no debe ser atribuido al dumping, la práctica de los principales usuarios del antidumping ha sido incluir en la determinación del daño a todas las importaciones que pueden estar afectando determinada industria, con dumping o sin dumping. Ello, como es natural, implica sesgar los resultados de manera considerable.

Para la determinación del daño resulta muy importante clarificar el concepto de "producto similar". La interpretación estricta del Código, seguida por la CE y Australia de considerar el carácter físico del producto, hace más fácil identificar la presencia de daño. El criterio de los Estados Unidos y de Canadá es el de utilizar para la caracterización del producto similar el uso al cual el mismo está destinado, es decir que es la similitud funcional la que importa. Esta definición es ciertamente más amplia que la anterior basada en la similitud física, pero no resulta necesariamente más proteccionista ya que al ampliar el alcance de la industria doméstica afectada diluye el eventual impacto del daño. Pero, por otro lado, este criterio tiende a aumentar el número de casos denunciados. Puede observarse así el caso de denuncias de dumping, que fueron aceptadas en las respectivas jurisdicciones, de productores de ganado canadienses contra importaciones de carne y de cultivadores de vides y de naranjas californianos contra importaciones de vinos franceses e italianos y concentrados congelados de naranjas brasileños.

A pesar de que el Código del GATT no contiene disposiciones respecto de la acumulación de importaciones provenientes de distintas empresas y/o distintos países, a los efectos de determinar la presencia y causalidad del daño con importaciones en condiciones de dumping, los cuatro principales usuarios del

antidumping la han adoptado como procedimiento habitual. Como es natural, esta práctica aumenta considerablemente la probabilidad de detectar daño. Desde el punto de vista del país que recibe las importaciones existe lógica en el procedimiento, toda vez que las importaciones que se acumulan compiten unas con otras y con el producto similar doméstico. Pero, sin duda, el mismo tiene un efecto de desaliento en el comercio internacional ya que ignora las diferencias en las participaciones en el mercado y en el posicionamiento de productores y países, así como el momento de entrada y el hecho de ser tomadores de precios o fijadores de precios. Productores/exportadores de cantidades mínimas, con participaciones insignificantes en el mercado y muy bajo margen de dumping, pueden ser considerados como causantes del daño y serles aplicados derechos antidumping calculados de acuerdo con el promedio de todos los productores/exportadores. Esta práctica ha demostrado ser particularmente dañina para países en desarrollo pequeños que intentan insertarse en los mercados de los países desarrollados y que, por sí mismos, no podrían causar el nivel de daño requerido por las respectivas legislaciones. Las consecuencias que se derivan resultan contradictorias con lo estipulado en el artículo 13 del Código del GATT que requiere especial consideración de los países desarrollados respecto de los en vías de desarrollo, en relación con la aplicación de derechos antidumping.

5. El futuro del antidumping

En los cuadros que se presentan más adelante se puede apreciar la evolución, a partir de 1980, de los casos denunciados de dumping para los cuales fueron iniciadas investigaciones dirigidas a la imposición de derechos antidumping. En forma global no puede afirmarse que se observe una tendencia definida, pero parece que el número de denuncias producidas se incrementó de manera notable respecto a la década precedente. Análisis realizados para países individuales indican la presencia de una significativa correlación positiva entre el número de casos de dumping denunciados y variables indicativas del estado de la economía y de su competitividad internacional²⁶. Esto parece estar indicando que, en realidad, se busca la imposición de derechos antidumping con propósitos de protección de la actividad productiva doméstica en relación con los competidores extranjeros.

Como ya se señalara, los grandes y tradicionales usuarios del antidumping son Australia, Estados Unidos, la CE y Canadá, Este es un ordenamiento meramente cuantitativo que no indica la forma más o menos discrecional con que se ha hecho uso de las regulaciones pertinentes. En tal sentido, un ordenamiento en términos de discrecionalidad colocaría en primer lugar a los Estados Unidos seguido por la CE, Australia y Canadá²⁷. México, que había sido una de las víctimas del uso del antidumping por los países desarrollados, pasó a convertirse en usuario a partir de

1987 en que implementó la legislación correspondiente y, formalmente, entró a formar parte del GATT. Este comportamiento puede ser atribuido tanto a la intención de mostrar reciprocidad hacia los países desarrollados²⁸ como ser una consecuencia de la creciente competencia sufrida por sus industrias domésticas frente a importaciones originadas en la progresiva liberalización y apertura de la economía. Brasil, que también había sido otra víctima de las regulaciones antidumping, adoptó legislación en la materia y se convirtió en signatario del Código del GATT en 1987. Su intención parecía ser la de utilizar los mecanismos antidumping como sustitutos del sistema de precios de referencia que la anunciada liberalización del comercio debía eliminar. Dado que las barreras proteccionistas no fueron desmanteladas como se preveía, Brasil no tuvo necesidad de hacer uso de la nueva legislación.

Japón ha sido el país que a nivel individual ha sido más perseguido por las prácticas del antidumping (ver Cuadro No 2)²⁹. Su intención presente parece ser la de revertir la situación y, en efecto, ha comenzado a realizar denuncias de dumping por importaciones de productos de acero provenientes de Sudafrica, China y Noruega. Un propósito adicional sería elevar los casos de diferendos por denuncias de dumping que consideren arbitrarias, ante el Comité Antidumping del GATT para su consideración por un grupo especial (panel). En este sentido Japón presentó en 1988 un cuestionamiento de la enmienda de la legislación de la CE sobre componentes (**screwdriver**) y la resolución del panel les fue finalmente favorable.

Existe en la actualidad un notorio estado de insatisfacción con la situación actual del tratamiento de las denuncias de dumping y con el Código Antidumping del GATT. En estos momentos se están negociando reformas en el marco de la Ronda Uruguay. La demanda de reformas proviene tanto de los países productores/exportadores, en particular países en vías de desarrollo que se sienten afectados por las prácticas discrecionales de los principales usuarios, como de estos últimos que consideran que debe ejercerse un mayor grado de control sobre las nuevas formas de elusión de los derechos antidumping, tales como la circunvención. No debe olvidarse que muchas de las limitaciones del actual Código provienen de su propia ambigüedad u omisiones respecto de puntos importantes en los procedimientos antidumping. Ello ha permitido que los cuatro usuarios del antidumping realizaran interpretaciones unilaterales, tanto en las leyes como en la práctica de claro corte proteccionista que fueron sucesivamente adoptadas por los nuevos signatarios del Código.

Es dudoso que se lleguen a implementar cambios de significación en el Código. En los grandes usuarios del antidumping existe un sentimiento de satisfacción con los resultados obtenidos. Parece difícil que se quiera renunciar a un instrumento que ha sido "exitoso" desde el punto de vista de quienes lo utilizaron. En tal sentido se ha manifestado que "las bases conceptuales para tomar

acciones antidumping son aún fuertes" y que los fundadores del GATT vieron "mérito en proveer para la posibilidad de remediar el dumping dañino"³⁰. Sin embargo, la defensa que se hace tiene bases endebles pues se fundamenta en la presencia de una situación que ya no existe que es la discriminación internacional de precios con intenciones predatorias. A partir de ahí se presenta el antidumping como una política orientada al restablecimiento de una competencia limpia y viable. En muchos de los casos de antidumping el resultado ha sido el opuesto, es decir se ha protegido a productores domésticos monopólicos u oligopólicos.

Los resultados derivados de la aplicación de las regulaciones antidumping señalan que, sin duda, las mismas se han convertido en un instrumento de desaliento del comercio y en un arma eficaz para el proteccionismo moderno. La conclusión obvia sería que el proceso de reformas multilaterales debería propender a una progresiva abolición de toda la legislación que, inspirada en el Código del GATT, fueron implementando los países signatarios del mismo. Una mejor alternativa, para tomar en cuenta la presencia de "dumping verdadero", sería reemplazar las regulaciones antidumping por leyes de competencia o antimonopolio. Pero, tal objetivo sería contrario a los grupos de interés y a las "coaliciones redistributivas" que han logrado transformar las leyes antidumping en instrumentos de protección y de redistribución de ingresos. Estos grupos habrán de oponerse a considerar la posibilidad de un eventual desmantelamiento concertado de todo el sistema antidumping o aún a cualquier cambio sustantivo que les implique resignar parte de las rentas que el sistema les permitió generar. Sólo cabe esperar que se produzcan cambios marginales en la legislación vigente. La disposición de los principales usuarios del Código de modificarlo en el curso de la Ronda Uruguay no aparece muy definida. El hecho de que más países en desarrollo se estén incorporando al Código con la decisión de convertirse en firmes usuarios del mismo puede, con el tiempo, inducir modificaciones en un estado de cosas muy insatisfactorio. Pero también puede acelerar la carrera hacia un mundo cada vez más cerrado y proteccionista.

CUADRO N° 1

CASOS DE ANTIDUMPING INICIADOS POR PAIS DENUNCIANTE

Del 1 de julio de cada año al 30 de junio del año siguiente

PAIS	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	Total
EEUU	15	50	40	46	61	63	41	31	25	24	52	448
Australia			71	70	63	54	40	20	19	23	46	406
Canadá	29	64	34	26	35	27	24	20	14	15	12	300
CEE	22	36	26	33	34	23	17	30	29	15	15	280
México								2	12	11	13	38
Polonia											24	24
N.Zelandia								4	8	0	6	18
Finlandia	2	(*)	(*)	1	(*)	(*)	5	5	2	(*)	1	16
Suecia	(*)	2				2	(*)	(*)	2	4	2	12
Corea						3	1	(*)	(*)	3	2	9
Brasil								1	2		2	5
Austria	1	(*)	(*)	(*)	(*)							1
España					(*)							0
Total	69	152	171	176	193	172	128	113	113	95	175	1557

(*) = No se ha notificado ninguna medida tomada en el período

CUADRO N° 2

CASOS DE ANTIDUMPING INICIADOS POR PAIS DENUNCIADO

Del 1 de julio de cada año al 30 de junio del año siguiente

PAIS	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	Total
C. E. E.	20	69	47	41	23	41	27	17	11	18	46	360
Japón	4	9	22	17	20	14	18	25	13	8	17	167
EEUU	16	12	18	11	17	11	14	6	7	14	18	144
Corea	0	5	12	7	15	12	6	12	12	9	9	99
Brasil	2	4	11	6	13	9	5	4	4	8	8	74
Taiwán	1	3	7	3	10	13	8	3	9	6	6	69
China	2	1	8	11	3	5	4	4	1	4	12	55
Checoslovaq	1	8	8	9	4	6	5	1	4	2	1	49
Polonia	2	4	1	4	11	4	5	3	4	2	3	43
Yugoslavia	2	2	2	2	7	8	5	3	5	2	4	42
Canadá	3	3	4	6	6	4	5	3	3	1	2	40
Otros	16	32	31	59	64	45	26	32	40	21	49	415
TOTAL	69	152	171	176	193	172	128	113	113	95	175	1557

Fuente: Informes anuales del Comité de Prácticas Antidumping del GATT

CUADRO N° 3

CASOS INICIADOS POR LOS MAYORES USUARIOS DEL
CODIGO ANTIDUMPING Y PAISES CONTRA LOS QUE SE LOS INICIA

País Denunciante	País Denunciado	Total de casos 1980/91	Porcentaje
EEUU	Japón	58	12,95%
	R.F. Alemana	31	6,92%
	Taiwán	30	6,70%
	Corea	28	6,25%
	Brasil	28	6,25%
	China	26	5,80%
	Canadá	25	5,58%
	Otros	222	49,55%
	Total	448	100,00%
Australia	EEUU	48	11,82%
	Japón	43	10,59%
	R.F. Alemana	34	8,37%
	Corea	28	6,90%
	Taiwán	26	6,40%
	Reino Unido	24	5,91%
	China	21	5,17%
	Otros	182	44,83%
	Total	406	100,00%
Canadá	EEUU	56	18,67%
	Japón	21	7,00%
	R.F. Alemana	21	7,00%
	Corea	20	6,67%
	Italia	17	5,67%
	Francia	16	5,33%
	Reino Unido	15	5,00%
	Otros	134	44,67%
	Total	300	100,00%
CEE	Japón	41	14,64%
	Checoslovaq.	31	11,07%
	Yugoslavia	28	10,00%
	EEUU	24	8,57%
	Corea	22	7,86%
	Rumania	22	7,86%
	Otros	112	40,00%
	Total	280	100,00%

CUADRO N° 3 (Cont.)

CASOS INICIADOS POR LOS MAYORES USUARIOS DEL
CODIGO ANTIDUMPING Y PAISES CONTRA LOS QUE SE LOS INICIA

País Denunciante	País Denunciado	Total de casos 1980/91	Porcentaje
México	EEUU	17	44,74%
	Ecuador	6	15,79%
	Japón	4	10,53%
	Brasil	2	5,26%
	España	2	5,26%
	Malasia	2	5,26%
	Hong Kong	2	5,26%
	Otros	3	7,89%
	Total	38	100,00%

Fuente: Informes anuales del Comité de Prácticas Antidumping del GATT

CUADRO N° 4

CASOS INICIADOS CONTRA LOS PRINCIPALES PAISES
DENUNCIADOS Y PAISES QUE LOS INICIAN

País Denunciado	País Denunciante	Total de casos 1980/91	Porcentaje
CEE	EEUU	115	34,23%
	Australia	108	32,14%
	Canadá	88	26,19%
	Polonia	16	4,76%
	Otros	9	2,68%
	Total	336	100,00%
Japón	EEUU	58	34,73%
	CEE	41	24,55%
	Australia	38	22,75%
	Canadá	21	12,57%
	México	4	2,40%
	Corea	4	2,40%
	Otros	1	0,60%
	Total	167	100,00%
EEUU	Canadá	56	38,89%
	Australia	45	31,25%
	CEE	24	16,67%
	México	17	11,81%
	Otros	2	1,39%
	Total	144	100,00%
Corea	EEUU	28	28,28%
	Australia	27	27,27%
	CEE	22	22,22%
	Canadá	20	20,20%
	Otros	2	2,02%
	Total	99	100,00%
Brasil	EEUU	28	37,84%
	Australia	17	22,97%
	CEE	16	21,62%
	Canadá	11	14,86%
	Otros	2	2,70%
	Total	74	100,00%

CUADRO N° 4 (cont.)

CASOS INICIADOS CONTRA LOS PRINCIPALES PAISES
DENUNCIADOS Y PAISES QUE LOS INICIAN

País Denunciado	País Denunciante	Total de casos 1980/91	Porcentaje
Taiwán	EEUU	30	43,48%
	Australia	26	37,68%
	Canadá	10	14,49%
	Otros	3	4,35%
	Total	69	100,00%
China	EEUU	26	47,27%
	Australia	19	34,55%
	Canadá	9	16,36%
	Otros	1	1,82%
	Total	55	100,00%
Checoslovaq.	CEE	31	63,27%
	Australia	7	14,29%
	Canadá	4	8,16%
	Suecia	3	6,12%
	Otros	4	8,16%
	Total	49	100,00%
Polonia	CEE	18	41,86%
	EEUU	7	16,28%
	Canadá	6	13,95%
	Australia	5	11,63%
	Otros	7	16,28%
	Total	43	100,00%
Yugoslavia	CEE	28	66,67%
	Canadá	4	9,52%
	EEUU	4	9,52%
	Australia	3	7,14%
	Otros	3	7,14%
	Total	42	100,00%
Canadá	EEUU	25	62,50%
	Australia	8	20,00%
	CEE	7	17,50%
	Otros	0	0,00%
	Total	40	100,00%

Fuente: Informes anuales del Comité de Prácticas Antidumping del GATT.

NOTAS

1. Resulta posible visualizar una estrategia en la cual se fijan precios bajos en **todos** los mercados para eliminar rivales domésticos y extranjeros. Cf. Yarrow, G., "Economic Aspects of Anti-Dumping Policies", Oxford Review of Economic Policy, Vol. 3, No.1, 1987.
2. Este caso no es independiente del anterior pues la barrera proteccionista puede ser la fuente del poder monopólico en el mercado doméstico.
3. G. Banks, "Australia's Antidumping Experience", Working Papers, WPS 551, The World Bank, diciembre 1990, hace notar con justeza que si se hablara de "importaciones a precios inferiores a los que tienen que pagar los extranjeros" aparecería bien para la opinión pública. Pero si a tales importaciones se les achacara el haber sido resultado de una acción de dumping, ello ya asumiría matices de juego poco limpio, incluso podrían ser consideradas como ofensivas al interés nacional.
4. J.M. Finger sostiene, por ejemplo, que el antidumping no pasa de ser protección ordinaria acompañada por un importante programa de relaciones públicas. Cf. Finger, J.M., "The Origins and Evolution of Antidumping Regulation", Working Papers, WPS 783, The World Bank, octubre 1991.
5. Cf. Haberler, G., The Theory of International Trade with its Applications to Commercial Policy, New York, Macmillan, 1937.
6. Esta es la posición asumida por quienes se presentan como defensores de un orden comercial liberal y de la vigencia de competencia en todos los mercados.
7. Esto ya había sido observado por Viner. Más recientemente se ha señalado que, en muchos casos, la predación ocurre como consecuencia de cálculos erróneos. Cf. Yarrow, G., **Op.Cit.**
8. G. Yarrow, **Op.Cit.** muestra incluso casos en que la discriminación de precios aumenta el bienestar del país importador, el bienestar mundial y resulta también procompetitiva.
9. K. Stubbs, representante de la industria australiana, señalaba que el dumping debía ser considerado como una actividad corporativa y que el interés nacional no jugaba papel alguno en el mismo. Cf. Stubbs, K., "Industry needs a strong anti-dumping safety net", 1989. Citado en G. Banks, 1990.

10. Si por ejemplo pudiera observarse que el precio hubiese sido fijado por debajo del costo marginal de corto plazo o del costo medio variable, podría inferirse una intención predatoria. Pero tampoco en este caso podría saberse si finalmente resultaría exitosa tal intención y que la misma no habría de verse frustrada por la aparición de nuevos competidores.

11. Cf. Bhagwati, J., Protectionism, The Ohlin Lectures, MIT Press, 1988.

12. Esta denominación es atribuible a J.M. Finger, **Op.Cit.**

13. Es notable observar como estas palabras aparecen en forma reiterada en la literatura sobre el tema.

14. Los jueces interpretaban la ley antidumping dentro del contexto definido por la legislación antimonopolio y requerían la demostración del daño a la competencia. Cf. J.M. Finger., **Op.Cit.**

15. El artículo VI (en traducción propia) establece:

"Las partes contratantes reconocen que el dumping, por el cual los productos de un país son introducidos en el comercio de otro país a menos del valor normal de los productos, será condenado si causa o amenaza daño material a una industria establecida en el territorio de una parte contratante o retarda materialmente el establecimiento de una industria doméstica. Para los propósitos de este artículo, un producto debe ser considerado como siendo introducido en el comercio de un país importador a menos de su valor normal si el precio del producto exportado de un país a otro

(a) es menos que el precio comparable, en el curso ordinario del comercio, para un producto similar destinado al consumo en el país exportador, o

(b) en ausencia de tal precio doméstico, es menos que

(i) el mayor de los precios comparables para un producto similar de exportación a cualquier tercer país en el curso ordinario del comercio, o

(ii) el costo de producción del producto en el país de origen más una razonable adición por costos de venta y beneficios...."

16. En particular la CE buscaba poder aplicar los remedios antidumping para aliviar los efectos de la recesión de 1977-78 ocasionada por los precios del petróleo y que bajo la cláusula de "causa principal" del daño no hubieran resultado aplicables. Cf. Barceló III, J.J., "A History of GATT Unfair Trade Remedy Law -

Confusion of Purposes", The World Economy, Vol. 14, nº3, Septiembre 1991.

17. Cf. Wright, R. "Validity of Antidumping Remedies - Some Thoughts". en Jackson, J. y E.A. Vermulst (eds.), Antidumping Law and Practice: A Comparative Study, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1989.

18. Cf. Palmeter, N.D., "The Rethoric and the Reality of the United States' Anti-dumping Law", The World Economy, Vol. 14, marzo 1991.

19. Es por ello que suele hablarse de protección "administrada" o "contingente" para distinguir el antidumping de los aranceles sobre las importaciones. Cf. Finger, J.M., H.K. Hall y D.R. Nelson, "The Political Economy of Administered Protection", American Economic Review, Vol72, Junio 1982.

20. Cf. Stegemann, K., "The International Regulation of Dumping: Protection Made Too Easy", The World Economy, vol.14, Nº 4, diciembre 1991.

21. En la CE tal umbral parece ser un poco más elevado que en los Estados Unidos, aunque aún se lo considera bajo. Cf. Rowat, M.D., "Protectionist Tilts in Antidumping Legislation of Developed Countries and the LDC Response: Is the 'Race to the Bottom' Inevitable?", Journal of World Trade, Vol.24, No 6, diciembre 1990.

22. Cf. Bierwagen, R.M., GATT Article VI and the Protectionist Bias in Anti-dumping Laws, **Studies in Transnational Law**, Volume 7, Kluwer, Deventer, Boston, 1990.

23. Cf. Rowat, M.D., "Protectionist Tilts in Antidumping Legislation of Developed Countries and the LDC Response: Is the 'Race to the Bottom' Inevitable?" Journal of the World Trade, Vol.24, Nº 6, diciembre 1990.

24. El margen de dumping fue del 18,4% en los casos en que el valor normal se basó en los precios domésticos y del 6,5% cuando se basó en los precios de exportación a terceros países. Cf. Devault, J., "The Administration of US Antidumping Duties: Some Empirical Observations", The World Economy, Vol.13, Nº 1, marzo 1990.

25. En el Código del GATT de 1967 se requería que el dumping fuera la causa principal del daño. Este requerimiento desapareció en el Código de 1979.

26. Esta relación aparece muy clara en los casos de Australia y Canadá. Cf. Banks, G., Op.Cit. y Hutton S. y M. Trebilcock, "An Empirical Study of the Application of Canadian Anti-Dumping Laws: A Search for Normative Rationales", Journal of World Trade, Vol. 24, No 3, junio 1990.

27. Este punto ha sido señalado en forma reiterada en las entrevistas mantenidas, en mayo de 1992, con representantes de las distintas misiones ante el GATT.

28. Salvo ocho casos contra Brasil, el resto de los casos denunciados por México fueron contra los Estados Unidos, la CE y Japón.

29. En general, los usuarios del antidumping son importadores importantes y las víctimas exportadores. En casos como los de la CE y los Estados Unidos se cumplen ambos papeles.

30. Cf. Wright, R., "Validity of Antidumping Remedies-Some Thoughts", en Jackson, J. y E.A. Vermulst, Op.Cit.