

## RESEÑAS DE LIBROS

---



## SALVAGUARDIAS Y ANTIDUMPING EN LA LIBERACIÓN COMERCIAL DE AMÉRICA LATINA. COMBATIENDO EL FUEGO CON EL FUEGO<sup>+</sup>

---

REVISADO POR:

JOSÉ CARLOS VELARDE<sup>♦</sup>  
INDECOPI

El comercio es un factor importante de desarrollo económico, y aunque no es tan fácil de simplificar, se puede decir que impulsa el crecimiento económico y éste a su vez, el empleo. Sin embargo, aunque el comercio aumenta la renta de los países, también puede significar que se pierdan puestos de trabajo como consecuencia de la competencia de las importaciones, sobre todo de aquellas que compiten de manera desleal.

Al respecto, para asegurar que las corrientes comerciales circulen con la máxima facilidad y libertad posible, la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha procurado la consolidación de los aranceles y su aplicación por igual para todos los países miembros (trato de la nación más favorecida, o NMF) pero también autoriza a los países a reaccionar contra aquellas importaciones que les generan un daño, sea porque se realizan a precios inferiores a los que aplica normalmente un exportador en su mercado de origen (medidas *antidumping*), porque están subsidiadas (medidas compensatorias), o para limitar temporalmente un incremento significativo de las importaciones. Estas últimas son medidas de urgencia y están destinadas a “salvaguardar” las ramas de producción nacionales (medidas de salvaguardias).

En este marco, el libro presenta una visión positiva acerca del proceso de liberalización de las economías latinoamericanas y de cómo algunos gobiernos latinoamericanos han utilizado las medidas *antidumping* y las medidas de salvaguardias como mecanismos de defensa comercial según las disposiciones estipuladas por la OMC, dentro de un marco general de liberalización de las barreras al comercio. Así, el libro muestra cómo la utilización de estos instrumentos reemplazó el uso de las anteriores medidas proteccionistas, y señala que aunque estos mecanismos también limitan las importaciones, fueron necesarios para consolidar el

---

<sup>+</sup> Autor: J. Michael Finger y Julio J. Nogués (Coordinadores, 2005). Buenos Aires, Siglo XXI de Argentina. Editores: Banco Mundial (2005), ISBN 987-1013-36-1, 440 páginas.

<sup>♦</sup> Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Estudios de Post Grado en Regulación de los Servicios Públicos en la misma universidad; Analista de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios del INDECOPI. E-mail: [jvelarde@indecopi.gob.pe](mailto:jvelarde@indecopi.gob.pe)

proceso de liberalización comercial, lo que el autor denomina “combatiendo el fuego con el fuego”. De esta forma, las medidas de defensa comercial se convirtieron en excepciones y por tanto, mantuvieron concordancia con las políticas de liberalización en lugar de afectarlas.

El libro presenta un compendio de estudios realizados por ex – funcionarios vinculados a la materia, quienes exponen la forma en que se han utilizado las medidas *antidumping* y de salvaguardias en siete países de Latinoamérica (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú) y el uso de éstas como parte de los procesos de liberalización de cada país. De esta forma, el libro se encarga de responder de qué manera las autoridades investigadoras de estos países aplicaron los mecanismos de defensa comercial, así como si hubo algún tipo de injerencia política al respecto.

En el caso de Argentina por ejemplo, la adopción de los instrumentos comerciales de la OMC, como las medidas *antidumping* y de salvaguardias, fueron parte del grupo de reformas económicas (entre ellas, las privatizaciones, reducción de aranceles y eliminación de licencias de importación) que se iniciaron en ese país a inicios de los noventa. Según Julio J. Nogués y Elías Baracat, a pesar de la crisis por la que atravesó Argentina, no hubo un abuso de instrumentos proteccionistas, a diferencia de lo que ocurrió en el pasado en ese país. Recalcan además la necesidad de una mejora en términos de financiamiento para las investigaciones, y en infraestructura y personal.

La experiencia brasileña, resumida por Honorio Kume y Guida Piani, muestra que los derechos *antidumping* fueron las medidas de defensa comercial más utilizadas en la última década. Lo resaltante del caso es que casi la mitad de las medidas impuestas se aplicaron a productos pertenecientes a mercados donde operaba una sola empresa, contribuyendo de esta manera a aumentar el poder monopólico del productor nacional. Finalmente, cabe mencionar que en la mayoría de los casos la autoridad de aplicación impuso medidas *antidumping* menores a los márgenes de dumping hallados en la investigación (esta práctica es llamada la “regla del derecho menor”).

Cuando Chile inició su programa de reforma económica y liberalización (las cuales se dieron con una década de anticipación que las del resto de países de Latinoamérica) aplicó un número elevado de medidas de protección comercial por un corto tiempo. Sebastián Sáez señala que esta situación cambió a inicios de los ochenta, cuando Chile consideró que los mecanismos *antidumping* podrían alentar el proteccionismo de sectores políticamente fuertes y que las medidas de salvaguardias tenían una racionalidad económica poco sustentable. Al respecto, Chile optó por aplicar sobretasas arancelarias hasta su nivel máximo consolidado en la ronda de Tokio y tomar acciones frente a las “distorsiones de precios de las mercancías”. En la actualidad, Chile es uno de los países con menor número de medidas *antidumping* vigentes en la región y su legislación está fuertemente orientada hacia la apertura económica y los compromisos internacionales asumidos.

Mauricio Reina y Sandra Zuluaga indican que los mecanismos de defensa comercial fueron parte del paquete de las políticas de liberalización en Colombia, la cual se dio a inicios de los noventa. Los autores sostienen que si bien las autoridades tienen margen para hacer prevalecer consideraciones políticas sobre el rigor técnico, esta situación no se ha dado en Colombia. Señalan además que el número de solicitudes que se presentan es reducido frente al resto de países, lo cual se explica por el poco conocimiento de los mecanismos por parte de los actores privados, así como por la estabilidad y solidez que han mostrado las instancias investigadoras.

Por su parte, a inicios de la década de los ochenta, Costa Rica decidió cambiar su política de sustitución de las importaciones hacia la integración a la economía mundial, procurando contar con instrumentos legales para enfrentar al comercio mundial defendiendo sus intereses. Ricardo Monge-González y Francisco Monge-Ariño destacan que la autoridad investigadora de este país han podido diferenciar los casos que ameritan la imposición de medidas de aquellos con intenciones proteccionistas; sin embargo, agregan que Costa Rica no cuenta con la institucionalidad apropiada para administrar eficientemente los casos *antidumping* y de salvaguardias.

Como en el resto de países mencionados, Luz Elena Reyes de la Torre y Jorge G. González refieren que en México de fines de los noventa, se lograron conjugar los objetivos de liberalización comercial, el fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos de defensa comercial. El gobierno de ese país dejó en claro que dicho proceso tenía como fin proteger la apertura y no crear una “puerta trasera al proteccionismo”. Finalmente, los investigadores objetan que aun cuando México creó instituciones sólidas para la materia, el margen de discrecionalidad de los Acuerdos OMC le permiten el abuso de estas medidas como instrumentos proteccionistas. Asimismo, señalan que los cambios de gobierno pueden ocasionar consecuencias negativas sobre la orientación y el personal de las instituciones, las cuales fueron creadas con mucho cuidado.

La experiencia peruana es analizada en el contexto de la liberalización comercial y fomento de la competencia de inicios de los noventa, y fue realizado por Richard Webb, Josefina Camminati y Raúl León. Al respecto, los autores distinguen que en la década de los noventa, las investigaciones *antidumping* mostraron una línea marcada a favor de la apertura, donde el objetivo fue impedir que se usaran estas medidas como vía para evadir la competencia u obtener apoyo proteccionista. A partir del año 2001, los mencionados autores consideran la existencia de un periodo “pro industria”, explicado por la orientación del gobierno de turno hacia la necesidad de luchar contra las prácticas de dumping, los subsidios y el contrabando. Destacan sin embargo que el cuadro humano ha mantenido una alta “mística de mercado”, y que el sistema ha contado con un elevado grado de autonomía técnica y un bajo nivel de captura política.

Desde la perspectiva de la institucionalidad, debe tenerse en cuenta que el caso peruano se diferencia del resto de países por el hecho que las investigaciones

*antidumping* son llevadas a cabo por la agencia de competencia, mientras que en otros países, los casos se tramitan en ministerios o sus dependencias. Ello podría explicar en parte el bajo nivel de captura política a la autoridad investigadora en comparación con los demás países de Latinoamérica.

De esta forma, el libro muestra cómo respondieron los gobiernos de los países analizados ante las políticas de liberalización de las últimas décadas, en lo referido a la institucionalidad, la legislación interna y la orientación de los casos *antidumping* y de salvaguardias. No es extraño por tanto encontrar que los países más liberales como Chile y Costa Rica tengan una menor cantidad de medidas *antidumping* en comparación con países más proteccionistas, como Argentina, Brasil y México. Vemos también que Colombia y Perú tienen un número de medidas *antidumping* que responden a una situación más equilibrada en términos de apertura y protección respecto al resto de países.

Finalmente, es importante mencionar que el libro no se preocupa por determinar quiénes cumplieron las normas OMC y quiénes no. Simplemente se les ha dado voz a quienes tuvieron a su cargo la administración de las políticas de reforma y la de aplicación de los mecanismos de defensa comercial. En ese sentido, su lectura permite conocer el ámbito en que se dan las investigaciones en estos países y, además, deja en el lector la sensación de haber intercambiado experiencias y opiniones con los protagonistas de los casos en cada país.