

El emperador no tiene ropa: El *antidumping* y las políticas comerciales de USA

Thomas N. Thompson*

(Traducido por Elsa Judith Alba)

* Economista de la Universidad de Johns Hopkins. Profesor de las universidades de North Carolina y Oregon. Consultor en Comercio Internacional en Seattle.

Estados Unidos, a pesar de que proclama el libre comercio, tiene un intrincado sistema proteccionista que discrimina en contra de los que exportan mercancías a esa nación. En momentos en que el gobierno de Pastrana insiste en las exportaciones como salida económica para el país y dada la importancia del mercado norteamericano para nuestras eventuales exportaciones, es importante estudiar uno de los mecanismos proteccionistas norteamericanos -la política antidumping- que ha afectado y seguirá afectando a las exportaciones colombianas. Deslinde

Con demasiada frecuencia las críticas al concepto de «desarrollo» manejado dentro del proceso de globalización continúan siendo muy generales, aunque acertadamente se recalque el hecho de que la evolución de una economía nacional o regional en gran parte depende del lugar que ocupe dentro de la jerarquía y estructura de poder del sistema capitalista mundial. Dicho de otro modo, lo que se sostiene es que está bien que los países pobres se desarrollen, pero solo a la merced y conveniencia de los poderes dominantes del sistema.¹

La actual política comercial de Estados Unidos, especialmente en lo pertinente a las importaciones hacia dicho país, ilustra claramente como las acusaciones que se imputan contra los exportadores extranjeros en el sentido de que incurren en prácticas de comercio desigual, sirven para mantener el *statu quo* o supremacía comercial de Estados Unidos en el mundo. De hecho, la muy escuchada queja de *dumping* y de ventas «a un menor precio del justo en el mercado» aducida por los empresarios y políticos estadounidenses, tiende una cortina de humo a lo largo y ancho del mundo económico, donde el orden imperial se ejercita por medio de una putrefacta nube de «normas» técnicas del departamento de Comercio y de la comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos.²

El lenguaje usado es tan extremadamente técnico que se hace casi incomprensible sin previo entrenamiento, lo cual no atrae mucho la atención de los medios de comunicación y más que clarificar confunde, favoreciendo por lo general a los industriales estadounidenses, muchas veces organizados por un ejército de abogados comerciales con sede en Washington. Estos abogados ya se han hecho famosos por sus habilidades para organizar rápidamente asociaciones títeres de productores que firman y pagan una y otra demanda ante el departamento de Comercio de Estados Unidos para que ejecute la variedad favorita del proteccionismo contemporáneo: el *antidumping*.

Ante todo favorecer a las empresas norteamericanas

Poniendo en perspectiva la ley *antidumping*, se debe subrayar ante todo que constituye una excepción a la ley comercial básica de Estados Unidos, la cual se supone apoya una fuerte competencia de precios. Por sus términos, la ley está diseñada para proteger a los competidores y no a la competencia en sí misma. En la práctica, la ley desestimula la competencia de precios, aún si afecta adversamente a los consumidores.³

Una empresa estadounidense no necesita casi ninguna información para persuadir al departamento de Comercio que inicie una inquisitoria contra sus competidores extranjeros. Tampoco se han penalizado a compañías estadounidenses por entregar deliberadamente información falsa para persuadir al departamento de Comercio de que inicie una investigación. El departamento exige que más del 50% de una industria se oponga a una investigación para detener un juicio. Que esto no es justo, sobra decirlo.

En EE.UU. el *dumping* se configura cuando existe discriminación internacional de precios. Específicamente, cuando una compañía extranjera cobra un precio menor por un producto en el mercado de exportación que el cobrado en el mercado de donde es oriundo. Cuando el departamento de Comercio encuentra culpable de *dumping* a una empresa extranjera y la comisión de Comercio Internacional de EE.UU. concluye que los productos en juicio perjudican a firmas estadounidenses, imponen multas equivalentes al alegado margen de *dumping* sobre las importaciones. No es difícil hallar culpabilidad.⁴

Para decidir si el *dumping* ha ocurrido o no, el precio se calcula comparando el precio en el país de origen en el mismo periodo con el precio promedio de cada venta individual en Estados Unidos. Casi inevitablemente se encuentra *dumping* porque el promedio de diferentes números necesariamente excede alguno de sus componentes. Por ejemplo, si en un mismo día una empresa extranjera vende una mercancía en Estados Unidos y en el mercado de origen a \$100 la unidad y unos días después vende cantidades idénticas en ambos mercados a \$200 la unidad, el promedio en el mercado de origen es \$150, que constituiría el llamado «precio justo». Cada venta en Estados Unidos se compararía con ese «precio justo» y las primeras ventas por \$100 se catalogarían como realizadas «por debajo del precio justo». No se tiene en cuenta el hecho de que las ventas por \$200 excedieron el «precio justo». Este exportador, bajo las leyes *antidumping* estadounidenses, tendría un margen de *dumping* de 50% en la mitad de sus ventas.

Desgraciadamente, lo que se considera *dumping* puede que no constituya más que una variación de precios para los diferentes mercados. Los precios pueden cambiar de un mercado a otro por una gran variedad de razones económicas legítimas. Las fluctuaciones en el cambio monetario pueden ser una de ellas. Sin embargo, la retórica del acusador le da connotaciones de deficiencia moral y determina el tono del debate, que es lo que caracteriza la naturaleza de cualquier discusión. Empero, la demagogia es sólo uno de los ingredientes de la caza de brujas en que se ha convertido la política comercial. Lo que es más absurdo es la forma como se implementan las normas *antidumping*. Los métodos para calcular los costos de producción y los márgenes de *dumping* son bastante sesgados a favor del demandante estadounidense.⁵

La ley del embudo contra los extranjeros

Si por lo general el exportador extranjero no responde dentro de treinta días un cuestionario en inglés de 100 páginas, los burócratas del departamento de Comercio alegan el uso de «la mejor información disponible, en otras palabras la versión tergiversada de los demandantes. Naturalmente los productores extranjeros no están dispuestos a confiarle al gobierno de Estados Unidos su información confidencial; lo cual no es muy sorprendente, claro está. Los mismos negociantes estadounidenses se muestran reticentes a entregar información confidencial sobre costos al gobierno americano durante los procesos de *dumping*.

Aparte de los miedos naturales que engendran las revelaciones en estos casos, existe el temor de que la información confidencial entregada al departamento del Comercio pueda utilizarse eventualmente en litigios judiciales, o aún mediante el recurso del Acta de la Libertad de Información. Más aún, bajo las regulaciones del *antidumping* los abogados de las compañías estadounidenses pueden ganar acceso a informaciones confidenciales en los procesos que estén en curso. Mientras que tales revelaciones se hacen bajo rígidas ordenes de protección, es posible que pongan a disposición de los abogados que asesoran o representan a sus clientes en una gran variedad de procesos comerciales. El temor más obvio es que la información que se divulgue en un proceso no se olvide en otro. Estas consideraciones ponen a cualquiera contra la pared.⁶ El caso es que el departamento puede exigirle al exportador una cantidad infinita de información; cualquier negación a suministrar la información requerida se asume como una admisión de culpa y, por consiguiente, se impone el mayor margen posible de *dumping*.

El departamento de Comercio se permite gran flexibilidad para ejercer la ley *antidumping*. En 1984, por ejemplo, se sentenció a una empresa italiana acusada de tener un margen del 1.16 por ciento de *dumping* en sus exportaciones de partes para instrumentos musicales de viento de madera.⁷ El departamento dedujo el mencionado 1,16 por ciento comparando los precios de una almohadilla pequeña para vientos de madera vendida en Estados Unidos, con una almohadilla más grande vendida en Italia. Como la almohadilla más pequeña se vendió a menor precio, el departamento encontró culpable a la compañía italiana.

Aún si la empresa vende sus productos por exactamente el precio de su mercado de origen, el departamento de Comercio todavía la puede culpar. ¿Cómo? Comparando nuevamente el promedio del precio extranjero por un período de seis meses con el precio individual de venta en Estados Unidos. Naturalmente, los precios de un producto varían con el tiempo y el sitio. Si cualquiera de los precios en Estados Unidos es inferior al promedio del precio extranjero, el departamento le puede imponer una multa a todas las importaciones.

Desde los años 80 y principios de los 90, el departamento de Comercio se ha venido basando cada vez más en las pruebas de producción para probar que las compañías extranjeras cometen *dumping* con sus mercancías usando precios inferiores a ese costo supuesto. Pero los análisis de costos del departamento de Comercio provienen directamente del País de las Maravillas. La ley comercial estadounidense asume que las empresas extranjeras deben tener un margen de ganancia del 8%. Si a una empresa se le demuestra únicamente el 7%, entonces el departamento de Comercio la sanciona por vender con una pérdida del 1%.

Una vez sentenciada por *dumping*, la compañía puede ser sometida a cárcel económica (*economic house arrest*) por los siguientes 15 años. Mientras que las leyes *antidumping* australianas y canadienses automáticamente terminan la protección *antidumping* cuando se haya cumplido un castigo de cinco años, en cambio el departamento de Comercio ha sucumbido a las presiones políticas domésticas para continuar aplicando restricciones a la empresa mucho tiempo después de que terminó el supuesto *dumping*. ¡Durante el tiempo que una orden de *antidumping* esté vigente, se puede iniciar una nueva investigación sin aviso previo, aplicando nuevas multas retroactivas por cargamentos anteriores!

Estados Unidos aísla las normas *antidumping* de la única justificación económica plausible, que es detener los precios predadores. En teoría, un predador extranjero usa las ganancias obtenidas en su mercado nativo, con protecciones económicas y altos precios, para financiar exportaciones a bajo precio, arrasando eventualmente la competencia en el mercado extranjero con el propósito de obtener ganancias injustificadas. Pero la realidad es que las regulaciones *antidumping* americanas simplemente no están vigilando las acciones predadoras.

Probablemente no es mentira afirmar que en ni una de las cientos de determinaciones afirmativas de *dumping* ejecutadas en los últimos 20 años, ha habido acciones predadoras en los precios, ni siquiera remotamente. Ésto no constituye ningún secreto, ya que las leyes *antidumping* se usan primordialmente para «proteger las industrias domésticas de la competencia extranjera», como concluyó el consejo de Asesores Económicas en su informe al presidente en 1994.

En etapas sucesivas de legislación comercial, el congreso de Estados Unidos ha intensificado vigorosamente la ejecución de la ley *antidumping* con una maraña de normas técnicas. Sin lugar a dudas, esta tendencia continuará. Bajo el actual sistema, los mismos burócratas del departamento de Comercio que tienen a su cargo las investigaciones de acusaciones de *dumping* también están a cargo de la decisión final. ¡El departamento es juez, jurado, fiscal, abogado y verdugo! ¡La única exigencia parece ser que el beneficiario sea una firma doméstica y la víctima una extranjera!

El ejemplo de las flores

En el caso de la guerra de la industria estadounidense contra las flores colombianas, al principio no ganaron la petición de protección⁸. No importa. Siguiendo el consejo de sus abogados demandaron otra vez, pero ya no como industria total de las flores recurriendo a una serie de demandas individuales en los años 90: una para la industria de los crisantemos corrientes, otra para los crisantemos pompón, otra para la industria de los crisantemos miniatura, otra para la industria de los claveles, y así sucesivamente. Eventualmente el gobierno estadounidense falló a favor de los demandantes.

Este caso ilustra dos características de la regulación *antidumping*: primero, no existe protección contra el doble perjuicio. Si se definen las cosas de cincuenta maneras diferentes y ésto desemboca en cuarenta y nueve veredictos de «no-perjuicio» y uno de «perjuicio», entonces el demandante obtiene protección contra las importaciones. La segunda característica ilustrada por este caso es que las investigaciones del gobierno se preocupan únicamente por los intereses del demandante. Se tabuló y se tuvo en cuenta la disminución en ganancias de los productores de flores estadounidenses, la reducción de horas de trabajo de sus empleados y otros efectos de la competencia de importaciones. Sin embargo, no se consideraron los 2.000 nuevos empleos y la nueva nómina de \$28 millones de dólares creados en Miami con el negocio de distribución, ni los nuevos trabajos generados en las 16.000 nuevas floristerías abiertas desde 1965 o los 52.121 departamentos de flores fundados por los supermercados Safeway y Kroger. Es bastante posible que el efecto neto de la importación de flores haya sido el aumento de empleos en la economía estadounidense. Pero la ley no da crédito a ese tipo de cálculos. Se reduce a calcular los perjuicios de que se queja la industria doméstica. Desde el punto de vista económico es una forma estúpida de calcular efectos sobre la economía estadounidense.

Pero la lección que se puede extraer de la industria de las flores no se aplica sólo a aspectos técnicos. Hay una más obvia, que es el más clásico ejemplo de desarrollo orientado al mercado: representa a una industria duramente golpeada por las medidas *antidumping* y otros supuestos remedios comerciales. Las cosas podrían ser diferentes, pero hasta la lógica del ataque a las flores extranjeras constituye una locura. Por ejemplo, en las investigaciones adelantadas entre 1986 a 1987 a las flores de Colombia, Holanda, Kenya, Chile y Ecuador uno de los asuntos controvertidos fue si las flores con pétalos marchitos se vendían o destruían al final del día de ventas. En el boletín del Federal Register el departamento de Comercio admitió que «por tratarse de un producto perecedero, los vendedores se veían ante el dilema de obtener lo que pudieran de ciertas ventas o destruir la mercancía.» Aunque el departamento admitió que algunas veces los vendedores de flores se veían forzados a vender al precio que pudieran, no obstante los penalizó. Efectivamente, el departamento comparó el precio de una flor fresca vendida en Ámsterdam con el de una flor marchita vendida en Nueva York.⁹

Si el caso de la industria de las flores es insólito, puede ser aún más imaginativo y chocante lo que los analistas del departamento de Comercio han hecho con los productos de las llamadas economías sin mercado o en transición, como la china por ejemplo. Durante los últimos diez años el Consejo Municipal para el Comercio Justo de Fundición convenció a la comisión de Comercio internacional de Estados Unidos y al departamento de Comercio que las «injustas» exportaciones chinas de tapas de registros estaban perjudicando a la industria estadounidense. Durante este proceso se destruyó la industria exportadora china de este producto.

En 1988 el departamento emitió un juicio preliminar a favor del Consejo, encontrando que los exportadores chinos habían vendido tales fundiciones a menos del «precio justo» y por lo tanto eran culpables de *dumping* en el mercado estadounidense.¹⁰ Y la perla es que el departamento de Comercio todavía considera a China como una economía dirigida por el Estado o, por lo menos, una economía en transición, cuyas declaraciones de costos y precios son inválidas, poco confiables e irrelevantes. Por ello escoge a un país sustituto para estimar los costos y precios y determinar un precio «justo» para las importaciones de las llamadas economías sin mercado.

En el caso de las tapas el departamento de Comercio arbitrariamente decidió que los costos de producción chinos eran comparables a los de Filipinas, país que carece de participación alguna en el mercado de tapas estadounidense. ¡Cuando no se pudo obtener cierta información de Filipinas, los analistas la substituyeron con información obtenida del Consejo Municipal para el Comercio Justo de Fundiciones!

En vez de tomar información sobre los costos de producción de Estados Unidos, el departamento de Comercio pudo haber obtenido información de la India, que es un importante exportador de tapas a Estados Unidos, o de Pakistán, Sri Lanka, Bolivia, Jamaica, Marruecos, Zambia o Zimbabwe, que también producen estas tapas. Además, los analistas del departamento utilizaron los costos de transporte por camión en Estados Unidos y no los costos por tren en China.

Este método de substitución le niega a China cualquier ventaja que pueda tener como productor autosuficiente y de bajos costos en materias primas. Si el cálculo de los costos y la producción material realizado por el departamento de Comercio fueran correctos, los productores chinos estarían usando arena más cara que el hierro colado, madera tres veces o más costosa que el carbón y pintura nueve veces más cara que la chatarra de hierro.

Sin duda los analistas eran conscientes de lo que hacían, ya que estaban usando los costos de las materias primas importadas a Filipinas de países como Estados Unidos, el Reino Unido y Japón, dizque para determinar los costos de producción en Filipinas. ¡Con razón que Filipinas no exporta tapas!

El hecho de que los cálculos resulten absurdos no parece importarle al departamento de Comercio, que se permite una absoluta flexibilidad para administrar la ley *antidumping*. Inclusive los consultores económicos de los fundidores estadounidenses se mostraron sorprendidos cuando el departamento decidió que las multas sobre las tapas tenían que subirse en vez de disminuirse.

El departamento de Comercio anunció que recolectaría millones de dólares en multas sobre artículos ya importados. ¡La tasa de multa retroactiva que este organismo había impuesto provisionalmente hace algunos años aumentó del 11.66% al 97%!

La afirmación de que las naciones son fácilmente intercambiables y, por ende, que Filipinas podría ser un sustituto práctico de China para efecto de los cálculos sería risible si no tuviera serias consecuencias. La verdad es que se trata de una metodología sumamente incierta e injusta. El departamento esperó hasta el verano de 1990 para escoger un país sustituto que sirviera para hacer los cálculos de costos básicos de producción incurridos por los productores chinos desde 1987 hasta 1989.

A los exportadores de economías que no sean de mercado o de economías «transitorias» se les aplica un criterio de justicia -los precios de un país sustituto- que ni ellos ni nadie puede discernir anticipadamente. Se trata de uno de los peores ejemplos de la justicia post hoc, que equivaldría a lo mismo que multar a un conductor por exceso de velocidad sin que existan señales claras de límites de velocidad, o peor aún, basándose en las señales de alguna otra carretera, escogida después de haber parado al conductor. Sólo se puede concluir que estos casos se procesan con las leyes *antidumping* valiéndose de consideraciones únicamente políticas. Pero la palabra «política» probablemente no es la más adecuada: «arbitraria» sería una mejor expresión para describir ese ejercicio económico inútil y sin sentido.¹¹

La corrupción del imperio existe por doquier.¹² La política comercial estadounidense es una pieza clave de su dominación y en el caso de la ley *antidumping* está tan llena de diversos tipos de corrupción que sería imposible enunciarlas todas en este artículo. Sería como tratar de verter el mar en una taza de té.

En el marco de la ideología de comercio justo de Estados Unidos, el *antidumping* puede clasificarse como una forma perversa de comunicación que irrespeta la lógica lingüística de las personas. Jeremías Bentham nos da un buen ejemplo de este tipo de perversión cuando critica la ley común inglesa con lo que llama «la ley del perro». Cuando se quiere corregir un mal hábito a este animal, hay que esperar hasta que cometa la infracción para castigarlo. Ésta es la forma de hacer leyes para perros, mas es la que los jueces utilizan para usted y para mí. Y lo hacen sin explicar con anterioridad qué es lo que no se debe hacer, sino asechando sigilosamente para castigar cuando afirman que se está haciendo algo indebido.

La ley *antidumping* es incluso peor que eso. Aunque se encuentra publicada en grandes volúmenes, la verdad es que en ninguna de tantas regulaciones queda claro qué precio debe cobrarse en Estados Unidos para que sea justo para un exportador de una economía de mercado y mucho menos para un exportador de una economía que no sea de mercado.

Por lo menos en la ley del perro de Bentham, al pobre animal eventualmente le queda claro qué es lo que no debe hacer para evitar castigos. No sucede lo mismo con el exportador. Los criterios de precio justo no se conocen antes ni después de los hechos. Las empresas acusadas de *dumping* no pueden confiar en la metodología del departamento de Comercio para determinar sus precios porque éste puede cambiar los criterios de una investigación a otra o de una revisión administrativa a otra. ¡Naturalmente ésta no es forma de tratar a un perro, mucho menos a un exportador!

NOTAS

1 Ver por ejemplo los trabajos de Arturo Escobar, Andre Gunder Frank, Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto.

2 Existen muy buenas introducciones al tema del *antidumping*. Ver por ejemplo J. Michael Finger, *Antidumping: How it Works and Who Gets Hurt* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993), y Richard Boltuc y Robert Litan, *Down in the Dumps* (Washington D.C.: Brooklyn's, 1991) y Ronald Fisher, *Las nuevas Caras del Proteccionismo* (Santiago: Dolmen Editions, 1997).

3 Wesley K. Caine, «A case for repealing the *Antidumping* Provisions of the Tariff Act of 1930», en *Law and Policy in International Business*. Vol. 13:681, 1981.

4 *Ibid.*

5 Ver James Bovard, *The Fair Trade Fraud*. (New York: St Martins Press, 1991).

6 Ver Wesley K. Caine, *en passim*.

7 Ver James Bovard, «No justice in Anti-dumping». En *The New York Times*, enero 28, 1990.

8 El mejor estudio sobre este tema es de José A. Méndez, The Development of the Colombian Cut Flower Industry en *Michael Finger*, pp.103-120. Yo me basé en este estudio.

9 Ver Bovard, *The Fair Trade Fraud*. P.120. También el *Federal Register*, marzo 25, 1987, p. 9518.

10 Ver Thomas N. Thompson, «Judge, Jury, and Executioner», en *Journal of Commerce* (New York), octubre 11, 1990 y «Down the Manhole Cover» en *The Washington Post*, diciembre 25, 1990 y «Dumping on Trade», en *The Washington Post*, julio 18, 1994.

11 Ver N. David Palmeter, «The capture of the *Antidumping* Law», en *Yale Journal of International Law*, vol.14, no. 1, 1989.

12 Ver Michael Hardt y Antonio Negri, *Empire* (Cambridge: Harvard University Press, 2000).