



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 6.12.2006
COM(2006) 763 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

UNA EUROPA GLOBAL

Instrumentos de defensa comercial europeos en una economía global en transformación

Libro Verde para consulta pública

UNA EUROPA GLOBAL

Instrumentos de defensa comercial europeos en una economía global en transformación

Libro Verde para consulta pública

(Texto pertinente a efectos del EEE)

Introducción

La Unión Europea, como la mayoría de las economías importadoras, dispone de un sistema de instrumentos de defensa comercial. Dichos instrumentos (medidas antidumping, medidas antisubvenciones y medidas de salvaguardia) permiten a la Unión Europea defender a sus productores contra las importaciones desleales o subvencionadas y contra cambios importantes de los flujos comerciales en la medida en que son nocivos para la economía de la UE. Es importante que utilicemos dichos instrumentos de manera eficaz y rigurosa para garantizar el respeto de las normas del comercio internacional y proteger los intereses europeos contra el comercio desleal.

La Unión Europea utiliza esos instrumentos sobre la base de las normas derivadas de los acuerdos de la OMC que establecen instrumentos de defensa comercial, así como sus principios de funcionamiento, como parte legítima del sistema multilateral de libre comercio. Al igual que el trabajo urgente para suprimir la falsificación y el robo de la propiedad intelectual, incluida la utilización abusiva de las comunicaciones electrónicas, la lucha contra el comercio desleal es, desde el punto de vista político y económico, un componente esencial para defender el libre comercio. Nos permite apoyar los intereses de los trabajadores europeos y la competitividad europea y es, por tanto, importante para ayudar a Europa a gestionar las consecuencias de la globalización.

La justificación económica de las medidas de defensa comercial antidumping y antisubvenciones radica esencialmente en que la economía internacional no dispone de un mecanismo corrector de las prácticas anticompetitivas semejante a las autoridades de competencia que operan en casi todas las economías nacionales. Además, muy pocas jurisdicciones cuentan con normas o instituciones oficiales de control de las subvenciones similares a las normas sobre ayudas estatales de la Unión Europea. Los instrumentos de defensa comercial se han establecido en la legislación internacional para corregir los efectos distorsionadores sobre el comercio causados por prácticas no competitivas a nivel internacional.

En la última década, las medidas de defensa comercial europeas han eliminado los efectos distorsionadores del dumping en sectores importantes, tales como la siderurgia, la química y el sector de los microprocesadores, que amenazaban la viabilidad de dichos sectores y de sus miles de puestos de trabajo en Europa.

La UE ha ido más lejos que cualquier otro miembro de la OMC y ha reforzado unilateralmente las normas de esta organización, haciendo más estrictas las condiciones de utilización de las medidas de defensa comercial en su propio mercado y centrándose en el impacto que dichas medidas tienen en él. La UE ha creado un sistema de instrumentos de defensa comercial que es posiblemente más abierto y más equilibrado que el de cualquier otro miembro de la OMC. La UE ha desempeñado también un papel de primer orden en los debates sobre la reforma de la normativa de la OMC en materia de defensa comercial, que son parte integrante de la Ronda de Doha. La fiel aplicación de dichas normas acordadas a nivel internacional por todos los miembros de la OMC es fundamental para el funcionamiento del sistema comercial internacional. Esta insistencia en que todos deben adherirse a las normas acordadas en este ámbito debe seguir siendo el objetivo rector de nuestra política en el futuro.

Sin embargo, en la década siguiente al Acuerdo antidumping de 1994 y la última gran reforma de los instrumentos de defensa comercial de la UE, la economía mundial y la estructura de la economía europea han experimentado cambios profundos. Estos cambios han sido un factor importante para establecer las prioridades generales de la Comisión con vistas a la promoción de una nueva agenda en materia de crecimiento y competitividad. Dichas prioridades se exponen en la contribución de la Comisión al Consejo Europeo de Hampton Court: *Los valores europeos en un mundo globalizado*.

Actualmente, hay muchas más empresas europeas que producen bienes fuera de la Unión Europea para importarlos a ella o tienen cadenas de suministro que se extienden más allá del mercado de la Unión. Estos cambios ponen en cuestión la idea común de lo que debe entenderse por producción europea e intereses económicos de la UE. Dado que son estos aspectos a los que intentan hacer frente precisamente los instrumentos de defensa comercial, una revisión periódica puede ayudarnos a garantizar que los instrumentos de defensa comercial sigan constituyendo una respuesta eficaz a las prácticas comerciales desleales. Esto puede contribuir también a mantener en toda la UE el importante apoyo político que requiere el recurso a dichos instrumentos necesarios.

La Comisión ha presentado recientemente una nueva estrategia para reforzar la capacidad competitiva de la UE en una economía global caracterizada por la fragmentación y la complejidad crecientes del proceso de producción y las cadenas de suministro, y por el crecimiento de nuevos agentes económicos importantes, en particular en Asia («*Una Europa global: competir en el mundo*»). Esta reflexión sobre los instrumentos de defensa comercial de la UE forma parte de dicha estrategia. El presente Libro Verde no pone en cuestión el valor fundamental de los instrumentos de defensa comercial, sino que invita a una reflexión pública sobre la manera en que la UE puede seguir utilizándolos óptimamente en aras del interés europeo.

Este Libro Verde se apoya en la experiencia de la Comisión Europea en materia de gestión de la utilización de los instrumentos de defensa comercial, así como en los resultados de un reciente estudio de evaluación de dichos instrumentos. Tiene en cuenta también los contactos informales mantenidos con los Estados miembros de la UE y el Parlamento Europeo y una serie de documentos presentados al Comisario de la UE responsable del comercio, Peter Mandelson, por expertos en instrumentos de defensa comercial en julio de 2006¹.

¹ http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm#txts.

En el presente Libro Verde, las cuestiones se agrupan en seis temas:

- (1) el papel de los instrumentos de defensa comercial en una economía global en transformación;
- (2) la ponderación de los diferentes intereses de la UE en las investigaciones de defensa comercial;
- (3) la apertura y la realización de las investigaciones de defensa comercial;
- (4) la forma, el calendario y la duración de las medidas de defensa comercial;
- (5) la transparencia de las investigaciones de defensa comercial;
- (6) la estructura institucional de las investigaciones de defensa comercial.

Respecto a cada grupo de cuestiones, se plantean una serie de preguntas a las que los participantes deberían responder.

Cuadro 1: Instrumentos de defensa comercial europeos

Antidumping. Las normas antidumping son el instrumento de defensa comercial más utilizado de la Unión Europea. Las medidas antidumping abordan la importación de bienes a la Unión Europea por menos del valor normal que tienen en el mercado doméstico — normalmente debido a la falta de competencia o a la interferencia del Estado en el proceso de producción, lo que permite a un exportador rebajar artificialmente el coste de la exportación. El dumping perjudica tanto a los productores de la UE como a otros productores de terceros países que compiten para acceder al mercado de la Unión. Entre otros ejemplos típicos de distorsión que dan lugar a dumping pueden citarse los siguientes: obstáculos arancelarios y no arancelarios importantes, ejecución insuficiente de las normas de competencia, deducción de las tasas de exportación, precios de materias primas o energía artificialmente bajos. Cuando una investigación de la UE demuestra que tales importaciones están perjudicando a los productores comunitarios, las normas antidumping permiten adoptar medidas correctoras para eliminar el perjuicio. Generalmente, se impone un derecho a las importaciones objeto de dumping.

Antisubvenciones. Las medidas antisubvenciones son semejantes a las medidas antidumping, pero corrigen específicamente el efecto distorsionador sobre el comercio de las subvenciones a productores extranjeros que pueden ser objeto de una acción con arreglo a las normas de la OMC si se demuestra que tales subvenciones pueden perjudicar a los productores de la UE.

Salvaguardias. Las medidas de salvaguardia son diferentes porque no se centran en si el comercio es o no leal, sino en las fluctuaciones del volumen comercial cuya rapidez y magnitud no pueden hacer pensar razonablemente que los productores vayan a adaptarse a esos nuevos flujos comerciales. En tales casos, las normas de la OMC y la UE permiten imponer restricciones de corta duración a la importación para aliviar temporalmente a la industria y darle la oportunidad de adaptarse al cambio repentino. Esta oportunidad temporal va unida a una obligación explícita de reestructuración.

Entre enero de 1996 y diciembre de 2005, la UE impuso 194 medidas antidumping definitivas. En ese periodo, los países en los que se detectaron más casos de dumping fueron

China (38) e India (16). A 31 de octubre de 2006, estaban vigentes 12 medidas antisubvenciones de la UE. La UE sólo ha impuesto ocho medidas definitivas con arreglo a las normas de la OMC, de las cuales sólo una está aún vigente. En la UE, las medidas antidumping y antisubvenciones contra el comercio desleal representan menos del 0,45 % del valor de las importaciones totales.

En comparación, durante el mismo periodo (1996-2005) EE.UU. impuso 201 medidas definitivas e India, 309. En ese periodo, la UE inició 294 investigaciones, frente a las 352 y 419 iniciadas por EE.UU. e India respectivamente.

La **Comisión Europea** es responsable de la realización de las investigaciones antidumping, las investigaciones antisubvenciones y las investigaciones de salvaguardia, incluidas las decisiones relativas a la apertura de investigaciones en respuesta a denuncias de la industria, y de la reconsideración de las medidas en vigor. Puede también establecer medidas provisionales y propone, cuando está justificado, medidas definitivas al Consejo. El **Consejo** impone medidas definitivas antidumping/antisubvenciones por mayoría simple, mientras que las medidas de salvaguardia requieren la aprobación de la mayoría cualificada de los Estados miembros.

PARTE 1. ¿Cuál es el papel de las medidas de defensa comercial en una economía global?

Desde el punto de vista económico, las **medidas antidumping** están justificadas sobre todo porque la competencia en los mercados internacionales es imperfecta (no hay un organismo internacional en materia de competencia que regule los comportamientos anticompetitivos entre países). A diferencia de lo que sucede en un mercado interno como el de la UE, existen pocas normas que regulen el comportamiento de las empresas en los mercados internacionales.

Las medidas antidumping son el único instrumento previsto en la legislación internacional para combatir los efectos de las importaciones desleales procedentes de dichos mercados en la industria de la UE. De manera similar, las **medidas antisubvenciones** combaten la subvención desleal de los productores de terceros países a falta de instrumentos internacionales plenamente desarrollados para limitar tales intervenciones. El objetivo de las **medidas de salvaguardia** es prevenir las importaciones que aumentan en tales cantidades que causan un perjuicio o pueden representar un riesgo de perjuicio grave a la industria de la UE.

Actualmente, la UE abre muchas más investigaciones antidumping que investigaciones antisubvenciones. Una de las razones por las que las empresas son reacias a solicitar que se abran procedimientos antisubvenciones es que temen represalias por parte de los gobiernos afectados. Una forma de solucionar este problema podría ser que la propia Comisión iniciara más asuntos antisubvenciones.

La justificación económica de los instrumentos de defensa comercial sigue siendo una cuestión controvertida entre los economistas. Algunos sostienen que los instrumentos de defensa comercial son necesarios por la ausencia de normas en materia de competencia acordadas a nivel internacional. Otros opinan que las medidas de defensa comercial no pueden justificarse económicamente desde el punto de vista del bienestar general de un país. Otros consideran que podrían ser objeto de una utilización abusiva debido a intereses sectoriales que buscan protección frente a las importaciones competitivas. Sin embargo, hay quien defiende que las medidas antidumping sólo están justificadas si un exportador de un tercer país se beneficia de la ausencia de normas de competencia nacionales o de la ejecución insuficiente de éstas.

***Pregunta 1:** ¿Cuál es el papel de los instrumentos de defensa comercial en la economía global moderna? ¿Siguen siendo los instrumentos de defensa comercial esenciales para garantizar el respeto de las normas del comercio internacional y proteger los intereses europeos? ¿Debería considerar la UE cómo pueden mejorarse?*

***Pregunta 2:** ¿Debería la UE recurrir más a menudo a las medidas antisubvenciones y de salvaguardia junto a sus medidas antidumping? ¿Debería la Comisión, en circunstancias particulares, estar dispuesta a abrir más investigaciones de defensa comercial por propia iniciativa, siempre que disponga de los elementos de prueba necesarios?*

***Pregunta 3:** ¿Existen alternativas al uso de los instrumentos de defensa comercial a falta de normas en materia de competencia acordadas a nivel internacional?*

PARTE 2. Ponderación de los diferentes intereses de la UE en las investigaciones de defensa comercial

Las medidas de defensa comercial deben tener por objeto el interés económico general de la UE, incluido el de los productores y los trabajadores. Las normas de la UE deben seguir ocupándose de las situaciones en las que la reducción de los precios de importación no es solamente consecuencia de las ventajas comparativas en materia de costes de mano de obra y de producción existentes en los terceros países, sino también de condiciones de competencia desleal, tales como la concesión de subvenciones u otras distorsiones inducidas por el Estado.

Los cambios en la estructura de la economía mundial y de la economía de la UE han hecho que sea más complejo determinar cuáles son los intereses económicos de la Unión. La globalización aumenta la división internacional del trabajo debido a la fuerte disminución experimentada por los costes de transporte y comunicación. Las empresas europeas utilizan cada vez más bases de producción fuera de la Unión Europea, al tiempo que mantienen las operaciones y los puestos de trabajo importantes en Europa. Desde el punto de vista de los instrumentos de defensa comercial, el problema es saber si las normas de la UE tienen suficientemente en cuenta el hecho de que las empresas europeas externalizan su producción, entrando en competencia con la producción basada en la UE, y podrían verse afectadas negativamente por medidas de defensa comercial.

Tolerar el dumping no beneficia económicamente a largo plazo a la UE, aunque haya empresas europeas que han externalizado su producción, llevándola a terceros países, que saquen provecho de él. Sin embargo, debemos tener en cuenta que las medidas para mitigar el perjuicio causado por el dumping pueden incidir en el empleo y la viabilidad de las empresas europeas que operan legítimamente externalizando su producción. Es fundamental encontrar el justo equilibrio entre comercio libre y comercio leal. Necesitamos normas claras que nos ayuden a abordar esta situación.

En esta parte del presente documento se abordan cuatro cuestiones clave relacionadas con la prueba del interés comunitario.

Cuadro 2: Estudio de casos – Medidas antidumping contra el calzado de cuero, agosto de 2006

En octubre de 2006, la Unión Europea impuso derechos arancelarios del 16,5 % y el 10 % a determinado calzado de cuero importado en la Unión Europea. La imposición de tales derechos fue el resultado de una investigación que constató la existencia de dumping en las exportaciones procedentes de determinados terceros países y, por tanto, de perjuicio para los productores de la UE. La aplicación de las normas de la UE y la OMC en este complejísimo asunto suscitó divisiones entre los operadores económicos y los Estados miembros de la UE. En dicho asunto se planteaban dos cuestiones importantes que se abordan en el presente Libro Verde.

Externalización por parte de los productores de la UE. Aunque muchas empresas de la UE siguen produciendo calzado de cuero en la Unión Europea, un número importante de empresas de la Unión han externalizado la producción de calzado, llevándola a terceros países, al tiempo que mantienen parte de sus operaciones en la UE. Estas empresas de la UE que fabrican calzado de cuero en los terceros países afectados están sometidas al derecho antidumping. Por otra parte, de acuerdo con las normas vigentes aplicables a las

investigaciones antidumping, para determinar si existía la proporción de la industria comunitaria exigida para abrir la investigación, sólo se tuvieron en cuenta los productores que mantienen su producción en la UE. Ahora bien, el número de empresas de la UE que deslocalizan elementos de su producción es cada vez mayor y dichas empresas representan miles de puestos de trabajo en la UE.

Interés de los consumidores. El asunto del calzado ilustra también otro problema con respecto a la determinación de cuál es el interés económico general de la UE. En la mayoría de los asuntos, especialmente los que no afectan a los productos de consumo, el impacto de las medidas antidumping en los precios pagados por el consumidor ha sido normalmente poco importante. Sin embargo, es importante considerar si los intereses de los consumidores pueden tenerse mejor en cuenta en las investigaciones antidumping y cualquier medida adoptada, así como el modo de hacerlo.

2.1. La prueba del interés comunitario. La UE es uno de los pocos usuarios de instrumentos de defensa comercial que aplica un criterio de interés público en forma de norma sobre el interés de la Comunidad antes de aplicar medidas antidumping. Dicha norma establece que sólo podrán imponerse medidas cuando la Comisión determine que ello no es contrario al interés económico general de la UE. El Acuerdo Antidumping de la OMC no exige una prueba de este tipo, que, sin embargo, ha demostrado su utilidad para sopesar el equilibrio de intereses en los asuntos antidumping.

Sin embargo, algunos consideran que la prueba del interés comunitario favorece demasiado a los productores de la UE y no tiene en cuenta suficientemente la incidencia de las medidas en las empresas importadoras que han deslocalizado parte de su producción fuera de la Unión. Algunos manifiestan también su preocupación por que no se tengan suficientemente en cuenta los intereses de los consumidores, especialmente cuando los instrumentos de defensa comercial se aplican a los productos de consumo finales. Aunque los instrumentos de la UE tienen sobre todo por objeto combatir los efectos de la competencia desleal, algunos asuntos recientes han llevado a plantearse si la prueba del interés comunitario no debería utilizarse también para determinar el impacto de las medidas en la coherencia general de la política de la Unión. Por ejemplo, la UE podría considerar si, en algunos casos, las medidas antidumping reducen la eficacia de la ayuda de la Unión para el desarrollo de un país determinado.

***Pregunta 4:** ¿Debería la UE revisar, a efectos de la prueba del interés comunitario, el equilibrio actual de intereses entre los distintos operadores económicos en las investigaciones de defensa comercial? Además de los intereses de los productores y sus empleados en Europa, ¿cómo deberíamos tener en cuenta los intereses de las empresas que han mantenido operaciones y puestos de trabajo importantes en Europa, aunque hayan deslocalizado parte de su producción fuera de la UE? ¿Cómo deberíamos tener en cuenta los intereses de los importadores o productores que transforman los productos en cuestión?*

***Pregunta 5:** ¿Debemos revisar el modo como se tienen en cuenta los intereses de los consumidores en las investigaciones de defensa comercial? ¿Debería la Comisión solicitar con mayor insistencia la contribución de las asociaciones de consumidores? ¿Cómo podría ponderarse dicha contribución? ¿Cómo podría evaluarse y controlarse la incidencia de las medidas de defensa comercial en los consumidores?*

Pregunta 6: *¿Debería la UE incluir consideraciones más generales en las evaluaciones del interés comunitario de las investigaciones de defensa comercial, tales como la coherencia con otras políticas de la UE? Con respecto a la política de desarrollo, ¿debería la UE hacer una distinción formal entre países menos desarrollados, y países en desarrollo en la aplicación de las medidas de defensa comercial?*

Pregunta 7: *¿Qué tipos de análisis económicos podrían ayudar a realizar dichas evaluaciones?*

2.2. Utilización de la prueba del interés comunitario para afinar las medidas de defensa comercial. Actualmente, los resultados de la prueba del interés comunitario sólo permiten concluir si debe seguirse adelante con las medidas o estas han de retirarse. En principio, esta prueba, que sirve para pronunciarse sobre esa disyuntiva, no permite utilizar el análisis del interés comunitario como justificación para adaptar o modificar las medidas. Sin embargo, podría ser conveniente ser más flexibles al respecto, siempre que cualquier ajuste de las medidas respete plenamente las conclusiones objetivas del asunto. La flexibilidad se limitaría a realizar ajustes a la baja de conformidad con el principio del menor derecho de la UE, según el cual los derechos se fijan con arreglo al margen de perjuicio o el margen de dumping, según cuál sea más bajo. En teoría, podría extenderse también a la posibilidad de eximir a determinados productos del pago de los derechos por razones de interés comunitario.

Pregunta 8: *¿Debería preverse explícitamente que el nivel de las medidas propuestas podría ajustarse a la baja, a raíz de los resultados de la prueba del interés comunitario, en las investigaciones de defensa comercial? ¿Debería la UE permitir explícitamente la exclusión de determinados tipos de productos por razones de interés comunitario? En caso afirmativo, ¿qué criterios deberían seguirse?*

2.3. Decidir cuándo debe realizarse la prueba del interés comunitario. Actualmente, sólo está previsto efectuar una prueba del interés comunitario a raíz de la apertura de una investigación cuando se determinan las medidas. Con arreglo a las normas de la OMC, que prohíben publicar las denuncias antidumping antes de abrirse las investigaciones, hoy en día no puede utilizarse la prueba del interés comunitario para evaluar la justificación de una denuncia inicial. Sin embargo, algunas partes interesadas han señalado que la UE debería insistir para que se cambien dichas normas.

Pregunta 9: *¿Debería la UE intentar que se cambien las normas de la OMC, de manera que la prueba del interés comunitario pueda utilizarse en la fase de denuncia de las investigaciones antidumping y antisubvenciones? ¿Hay otras situaciones en las que la prueba del interés comunitario resultaría pertinente, por ejemplo, antes de iniciar las reconsideraciones por expiración?*

2.4. Evaluaciones de la viabilidad. La viabilidad general de la industria en la UE es un aspecto que se investiga en la prueba del interés comunitario. El hecho de que un sector concreto tenga buenas perspectivas en materia de viabilidad constituye un factor importante para determinar si se imponen medidas de defensa comercial.

Pregunta 10: *¿Son las evaluaciones de la viabilidad pertinentes para adoptar decisiones sobre el recurso a instrumentos de defensa comercial? En tal caso, ¿qué criterios deberían utilizarse para evaluar la viabilidad de las industrias de la UE en las investigaciones de defensa comercial, por ejemplo el nivel de producción, el empleo o la cuota de mercado?*

PARTE 3. Apertura y realización de investigaciones de defensa comercial

Las partes interesadas han identificado una serie de ámbitos técnicos relativos a la apertura y la realización de investigaciones de defensa comercial en los que, mediante cambios, podría mejorarse en mayor medida la proporcionalidad, la eficacia y la equidad de las investigaciones de defensa comercial de la UE. A continuación se abordan ocho cuestiones al respecto:

3.1. Consultas tempranas con los terceros países exportadores. Aunque las normas de la OMC prohíben los contactos con las empresas que podrían ser investigadas antes de iniciarse un procedimiento, algunas partes interesadas proponen que, antes de abrirse las investigaciones, se establezcan contactos con los gobiernos de los terceros países exportadores a fin de ayudar a evitar tensiones políticas y discutir sobre los productos y prácticas que serán probablemente objeto de la investigación.

***Pregunta 11:** ¿Debería la UE considerar la posibilidad de realizar consultas con los terceros países exportadores después de recibir las denuncias y antes de abrir las investigaciones antidumping?*

3.2. La utilización de medidas antisubvenciones en las economías en transición. Las prácticas actuales no prevén la apertura de investigaciones antisubvenciones en asuntos cuando están implicadas economías en transición debido a que en dichas economías las distorsiones de costes y precios están muy generalizadas. Sin embargo, el recurso a medidas antisubvenciones podría considerarse en asuntos en los que se concede el trato de economía de mercado a empresas individuales de economías en transición.

***Pregunta 12:** ¿Debería prever la UE más específicamente el recurso a medidas antisubvenciones en asuntos en los que estén implicadas empresas de economías en transición que reciben el trato de economía de mercado?*

3.3. Requisitos de representatividad. La UE impone determinados requisitos que deben cumplirse para que pueda abrirse una investigación de defensa comercial. Con arreglo a las normas de la OMC, normalmente sólo puede abrirse una investigación cuando los productores que apoyan explícitamente la denuncia representan más del 25 % de la producción total del producto implicado en el mercado de que se trate.

Conforme a las normas actuales, puede excluirse de la evaluación de la representatividad a las empresas que producen e importan el producto que es presuntamente objeto de dumping. Así, se reduce el número de empresas necesarias para establecer la representatividad en un asunto concreto y se excluye a empresas que podrían oponerse a la denuncia. Algunas partes interesadas consideran dichos «requisitos de representatividad» demasiado poco estrictos.

***Pregunta 13:** ¿Debería la UE revisar los «requisitos de representatividad» para la definición de la industria comunitaria en los asuntos antidumping y antisubvenciones? ¿Es adecuado el nivel de apoyo necesario para aceptar una denuncia y abrir, por tanto, una investigación? ¿Debería revisarse la posibilidad de excluir de la evaluación de la representatividad a empresas que importan ellas mismas o están relacionadas con los exportadores?*

3.4. Normas mínimas para el dumping, la subvención y el perjuicio. Con arreglo a la normativa actual, hay umbrales por debajo de los cuales los asuntos investigados no se consideran suficientemente importantes para ser objeto de la intervención comunitaria. La legislación antidumping de la UE establece que se dará por terminada una investigación si el margen de dumping es inferior al 2 % del precio de exportación —es el denominado «umbral mínimo».

También se aplica un umbral mínimo para determinar el perjuicio de los bienes objeto de dumping. No se incoan procedimientos contra países cuyas importaciones representan menos del 1 % del mercado de la Unión. Los umbrales mínimos actuales podrían ser inferiores o superiores según como se considere el impacto económico de los márgenes de dumping/subvención y los umbrales de perjuicio poco elevados.

Además de estos umbrales expresados en porcentaje, podría considerarse la aplicación de un segundo «criterio de valores mínimos» y subordinar la apertura de una investigación al valor de las importaciones en euros.

***Pregunta 14:** ¿Debería la UE cambiar los umbrales mínimos (en porcentaje y en términos absolutos) que se aplican actualmente al dumping y al perjuicio en las investigaciones de defensa comercial?*

3.5. Cálculos del margen de dumping. Una parte importante de la investigación antidumping está constituida por la determinación de los costes de producción y el valor normal de un producto en el mercado doméstico. Algunas partes interesadas consideran que la UE no tiene suficientemente en cuenta la medida en que pequeñas cantidades producidas y vendidas en la fase de puesta en marcha de un producto pueden distorsionar los costes unitarios haciéndolos parecer desproporcionadamente altos. Esto puede a su vez hinchar los márgenes de dumping.

***Pregunta 15:** ¿Debería la Comisión redefinir el enfoque de los «costes de puesta en marcha» para el cálculo del dumping en las investigaciones antidumping a fin de conceder un plazo mayor a los exportadores en situaciones de puesta en marcha?*

***Pregunta 16:** ¿Es necesario considerar otras modificaciones de la metodología del cálculo del margen de dumping en las investigaciones antidumping (por ejemplo, las normas vigentes para determinar si se trata de operaciones comerciales normales)?*

3.6. Trato a los nuevos exportadores. Las partes interesadas han propuesto que se precisen las disposiciones sobre el trato a los nuevos exportadores que empiezan a exportar bienes mientras una investigación está en curso. Los nuevos exportadores plantean el problema que representa basar las conclusiones en un número muy pequeño de transacciones. Actualmente, la Comisión sólo puede ocuparse de los nuevos exportadores que empiezan a operar durante la investigación mediante un examen independiente dedicado a ellos.

***Pregunta 17:** ¿Debería la UE precisar las disposiciones sobre el trato a los nuevos exportadores en las investigaciones antidumping y antisubvenciones? ¿Debería la UE contemplar la posibilidad de ocuparse más rápidamente de los nuevos exportadores que empiezan a operar durante la investigación del asunto principal?*

3.7. Planes de reestructuración. Algunas partes interesadas consideran que debería obligarse a los productores de la UE a presentar un plan de reestructuración antes de beneficiarse de las medidas antidumping. Otras opinan que cuando los problemas de una industria son consecuencia directa de prácticas comerciales desleales, la reestructuración no es pertinente.

***Pregunta 18:** ¿Son los elementos de prueba de que la industria europea en cuestión se está reestructurando de algún modo pertinentes para las investigaciones antidumping y antisubvenciones? En caso afirmativo, ¿de qué manera y en qué fase?*

3.8. Participación de las PYME. Muchas partes interesadas consideran que las PYME tienen dificultades para iniciar y participar en investigaciones de defensa comercial debido a su complejidad y costes elevados.

***Pregunta 19:** ¿Cuáles son los obstáculos concretos que encuentran las PYME para participar en las investigaciones de defensa comercial y cómo podrían eliminarse tales obstáculos?*

PARTE 4. Forma, calendario y duración de las medidas de defensa comercial

Las partes interesadas han identificado una serie de ámbitos relacionados con la imposición, la forma, la duración y la expiración de las medidas de defensa comercial que podrían someterse a revisión. En la presente sección abordamos cuatro cuestiones.

4.1. Calendario de las medidas provisionales. Algunas partes interesadas han planteado la posibilidad de acelerar la adopción de las medidas antidumping provisionales. Actualmente, la Comisión adopta dichas medidas entre dos y nueve meses después de abrirse una investigación, si los elementos de prueba preliminares hacen presumir que existe dumping perjudicial.

***Pregunta 20:** Teniendo en cuenta que cualquier acortamiento de los plazos podría imponer limitaciones a la realización y la transparencia de las investigaciones, ¿debería la UE considerar la posibilidad de acortar los plazos en que debe decidir si se imponen o no medidas provisionales en las investigaciones antidumping y antisubvenciones? ¿Deberían ser esos plazos más flexibles?*

4.2. Forma, calendario y duración de las medidas. Muchas partes interesadas han indicado que la UE debería poder elegir entre una mayor variedad de medidas, además de las que dispone ahora: derechos *ad valorem*, derechos fijos, precios mínimos y compromisos relativos a los precios. Esto permitiría mayor flexibilidad cuando se tratan asuntos complejos que implican importantes productos de consumo. Por ejemplo, ¿debería tener generalmente la Comisión, en la medida en que las obligaciones internacionales de la Comunidad lo permiten, la posibilidad de establecer un derecho que se introduzca gradualmente o en función del volumen de las importaciones para dar al mercado tiempo para adaptarse?

Algunas partes interesadas han indicado también que las medidas deberían tener en cuenta su incidencia en productos pedidos mucho antes de su adopción o que estaban en ese momento en curso de expedición.

Actualmente, las medidas están normalmente en vigor durante cinco años (el plazo máximo permitido por la OMC). Se ha sugerido que este plazo podría ser inferior en función, por ejemplo, del tipo de producto, la situación del mercado o las características de la industria de que se trate. La duración de las medidas impuestas a raíz de las reconsideraciones por expiración podría ser menor.

***Pregunta 21:** ¿Debería la UE de manera general recurrir en mayor grado a medidas más flexibles en las investigaciones antidumping y antisubvenciones?*

***Pregunta 22:** ¿Es preciso adaptar las medidas de las investigaciones antidumping y antisubvenciones de la UE para tener en cuenta de manera más adecuada los productos cuyo plazo de pedido o de expedición es mayor? En caso afirmativo ¿cómo?*

***Pregunta 23:** ¿Debería preverse explícitamente la posibilidad de que la duración de las medidas definitivas de las investigaciones antidumping y antisubvenciones sea inferior a cinco años? En caso afirmativo, ¿en qué tipo de situaciones estaría justificada esa menor duración?*

4.3. Reembolso de derechos después de las reconsideraciones por expiración.

Actualmente, las medidas expiran después de cinco años, a no ser que antes se inicie una reconsideración por expiración. Durante la investigación correspondiente (que puede durar hasta quince meses después del periodo de cinco años), las medidas siguen vigentes. Si en la reconsideración por expiración se llega a la conclusión de que las medidas no deben mantenerse, podría considerarse el reembolso de los derechos cobrados más allá del periodo «normal» de cinco años. Una alternativa podría ser efectuar y concluir las reconsideraciones por expiración antes de que finalice el plazo máximo de aplicación de las medidas. Así, ya no se plantearía la cuestión del reembolso.

***Pregunta 24:** ¿Deberían reembolsarse los derechos cobrados más allá de los cinco años de aplicación de las medidas de las investigaciones antidumping y antisubvenciones si la reconsideración por expiración llega a la conclusión de que las medidas no deben seguir aplicándose?*

***Pregunta 25:** ¿Deberían programarse las reconsideraciones por expiración de las investigaciones antidumping y antisubvenciones de tal modo que hayan finalizado cuando se cumplan esos cinco años en lugar de iniciarse una vez transcurridos estos?*

4.4. Umbrales más elevados para las reconsideraciones por expiración. Algunas partes interesadas consideran que resulta demasiado fácil renovar las medidas antidumping. Con arreglo a las normas de la OMC y la UE, la industria debe demostrar que hay «probabilidad de reaparición del dumping». Un umbral más elevado para la industria podría consistir en tener que demostrar que existe una «amenaza claramente previsible e inminente de perjuicio».

***Pregunta 26:** ¿Debería la UE aumentar los umbrales para las reconsideraciones por expiración en las investigaciones antidumping y antisubvenciones? Por ejemplo, ¿debería considerar la posibilidad de sustituir el criterio de la «probabilidad de reaparición» por el de la «amenaza de perjuicio»?*

PARTE 5. Transparencia en las investigaciones de defensa comercial

Para que los instrumentos de defensa comercial tengan credibilidad es fundamental que haya verdadera transparencia. Las normas de la UE son un compromiso entre la transparencia con que deben efectuarse las investigaciones y la necesidad de respetar la confidencialidad de los datos comerciales. La calidad del análisis y de las propuestas resultantes depende en gran medida de la calidad de la información confidencial facilitada durante la investigación. Las partes interesadas han hecho, sin embargo, algunas propuestas a la Comisión Europea para mejorar la transparencia de las investigaciones de defensa comercial. A continuación se abordan cuatro aspectos relacionados con la transparencia:

5.1. Consejero auditor. Las normas actuales de la UE prevén la posibilidad de que las partes interesadas soliciten una audiencia. Algunas partes interesadas han alegado que un consejero auditor sería útil para velar por que las partes implicadas en los procedimientos de defensa comercial puedan ejercer mejor su derecho a ser oídas y vean respetados sus derechos.

Pregunta 27: La Comisión va a crear el cargo de consejero auditor para las investigaciones de defensa comercial. ¿Qué funciones concretas debería tener?

5.2. Audiencias públicas para las decisiones relativas a la concesión del trato de economía de mercado a escala nacional. Algunos países no se consideran economías de mercado a efectos de las investigaciones de defensa comercial, por ejemplo, China y Vietnam. A estos países puede concedérseles el trato de economía de mercado si cumplen determinados criterios técnicos. En vista de la importancia, la complejidad y la sensibilidad política de las decisiones relativas a la concesión del trato de economía de mercado a escala nacional, muchas partes interesadas recomiendan que se celebren audiencias públicas antes de que la Comisión proponga conceder dicho trato a un país.

Pregunta 28: ¿Debería la Comisión celebrar audiencias públicas en las investigaciones antidumping antes de pronunciarse sobre la concesión del trato de economía de mercado a un país?

5.3. Condiciones equitativas en materia de acceso a la información. Las partes interesadas han manifestado su preocupación por la incertidumbre que causan los rumores sobre posibles denuncias o investigaciones. Se ha preguntado si los trabajos del Comité consultivo antidumping podrían ser más transparentes.

Pregunta 29: ¿Debería darse mayor transparencia a los trabajos del Comité antidumping, por ejemplo, publicando los órdenes del día o las actas de sus reuniones?

5.4. Mejor acceso a los expedientes no confidenciales. Actualmente, si las partes desean consultar el expediente no confidencial de una investigación antidumping deben hacerlo personalmente en los locales de la Comisión Europea. Sería posible facilitar el acceso a dichos materiales en línea, pero algunas partes interesadas podrían considerar que se está dando una amplia difusión no deseable a datos comerciales no confidenciales.

Pregunta 30: ¿Sería deseable que los expedientes no confidenciales de las investigaciones de defensa comercial estuvieran disponibles en Internet? ¿Sería más conveniente encontrar una solución intermedia, por ejemplo, la publicación del índice del expediente?

PARTE 6. Proceso interinstitucional

Aunque la utilización de los instrumentos de defensa comercial puede ser políticamente sensible, la credibilidad de tales instrumentos depende de que dicha utilización sea transparente, predecible y esté sometida a un examen riguroso. Las decisiones que se adopten deben basarse en los resultados de la investigación. La estructura institucional actual, tal como se define en los reglamentos de base de la UE sobre los instrumentos de defensa comercial, reparte las responsabilidades entre la Comisión y el Consejo. Las decisiones pueden ser revisadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y deben ser también conformes con las obligaciones de la UE respecto a la OMC. Este marco institucional ha funcionado bien, pero algunas partes interesadas están preocupadas porque a veces permite que las decisiones estén influidas por factores no directamente relacionados con los hechos de la propia investigación.

Pregunta 31: *¿Debería mantenerse el marco institucional actual para la adopción de medidas antidumping, medidas antisubvenciones y medidas de salvaguardia? ¿Puede mejorarse la manera de adoptar dichas decisiones?*

Contribución al presente Libro Verde

Se invita a todas las partes interesadas, incluidos el Parlamento Europeo y los Estados miembros, a presentar sus observaciones sobre las cuestiones planteadas en el presente Libro Verde. Existe un cuestionario estructurado en línea para ayudar a los participantes; la Comisión acogerá con satisfacción las respuestas de todos los agentes interesados, incluidas las administraciones públicas de terceros países.

La Comisión invita a los participantes a plantear cuestiones relativas a los instrumentos de defensa comercial europeos que no se hayan abordado directamente en las preguntas formuladas anteriormente.

Pregunta 32: ¿Hay algún otro aspecto de los instrumentos de defensa comercial europeos que desearía que se abordase?

Los formularios de respuesta a la consulta pueden encontrarse en:

http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/comu061206_en.htm.

Las respuestas al cuestionario deberían llegar a la Comisión antes del 31 de marzo de 2007. Las observaciones recibidas se pondrán a disposición en línea a no ser que se solicite expresamente que se traten confidencialmente, en cuyo caso sólo se indicará el participante. Hacia finales del periodo de consulta, los servicios de la Comisión tienen la intención de organizar un seminario con las partes interesadas. Después de este debate público, la Comisión comunicará los resultados de la consulta y considerará si conviene emprender acciones ulteriores.