



Bruselas, 24.7.2015
COM(2015) 359 final

INFORME DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO
DUODÉCIMO INFORME
PANORAMA GENERAL DE LAS ACTUACIONES DE DEFENSA COMERCIAL DE
TERCEROS PAÍSES CONTRA LA UNIÓN EUROPEA EN 2014

{SWD(2015) 145 final}

1. INTRODUCCIÓN

Las medidas antidumping, antisubvenciones y de salvaguardia son los tres instrumentos de defensa comercial (en lo sucesivo, «IDC»). Las medidas antidumping y las medidas antisubvenciones tienen como objetivo contrarrestar el efecto negativo de las prácticas comerciales desleales, tales como las importaciones objeto de dumping o subvencionadas, mientras que las salvaguardias tienen como fin proteger temporalmente sectores del efecto negativo de incrementos imprevistos y significativos de las importaciones. Las medidas de salvaguardia también difieren de los otros dos instrumentos, ya que se aplican a las importaciones de todos los orígenes, mientras que las medidas antidumping y antisubvenciones se aplican a países (e incluso empresas) específicos.

A la hora de aplicar los IDC, deben respetarse escrupulosamente las normas de la OMC. Una aplicación incorrecta de los IDC conduce a medidas ilegales e injustificadas que tienen un impacto negativo en el comercio libre y justo. Este es especialmente el caso del instrumento de salvaguardia, que es el instrumento más restrictivo para el comercio, y cuyas normas son incluso más estrictas que para las medidas antidumping y antisubvenciones.

Se ha observado un incremento del uso de medidas de defensa comercial durante los últimos años, paralelamente a la crisis económica mundial. En tiempos de crisis económica, cuando disminuye el consumo nacional en determinados sectores, la industria busca naturalmente otros destinos para su producción y se centra en los mercados de exportación. Por consiguiente, es de capital importancia que estas oportunidades de exportación no se vean obstaculizadas por medidas de defensa comercial injustificadas, que restrinjan indebidamente el acceso al mercado.

Los miembros de la OMC tienen derecho a recurrir a IDC. La propia UE es un usuario habitual de estos instrumentos (con la excepción de las salvaguardias), pero aplica un enfoque equilibrado y moderado y unas normas estrictas que van incluso más allá de sus compromisos en el marco de la OMC. La UE espera que sus socios comerciales apliquen las normas obligatorias de la OMC acordadas cuando utilicen estos instrumentos. En este contexto, la Comisión ha seguido esforzándose para promover las mejores prácticas en el uso de los IDC entre sus socios comerciales, y se ha intensificado aún más la actividad de seguimiento.

La Comisión interviene, siempre que resulta necesario, con el fin de abordar los problemas sistémicos detectados en el uso y la práctica de medidas de defensa comercial por parte de terceros países, y de garantizar la compatibilidad con la OMC. La Comisión presenta sistemáticamente comentarios por escrito, y participa cada vez más en audiencias públicas en los procedimientos de IDC de terceros países, especialmente cuando los derechos y los intereses de los exportadores de la UE se ven injustificadamente afectados.

Además, la Comisión imparte formación detallada en relación con los IDC a funcionarios de las autoridades de investigación de terceros países, con el fin de difundir sus propias normas estrictas en las investigaciones relativas a estos instrumentos y, de este modo, incrementar la calidad de las investigaciones llevadas a cabo por terceros países. Esta formación se organiza normalmente una vez al año, en forma de un seminario de una semana de duración, para un máximo de 25 participantes procedentes de alrededor de cinco terceros países. Debido al gran interés suscitado, se celebró en 2014 un segundo seminario de ese tipo. En las dos acciones de formación impartidas en 2014 participaron funcionarios procedentes de Israel, Kosovo, Pakistán, Panamá, Tayikistán, Ucrania, Vietnam, República Dominicana y Turquía. Por otra parte, expertos de la Comisión en IDC impartieron formación a funcionarios marroquíes en un

seminario celebrado en Rabat. En 2014 se recibieron solicitudes de Egipto y Túnez para que expertos de la Comisión en IDC impartiesen formación a sus funcionarios *in situ*.

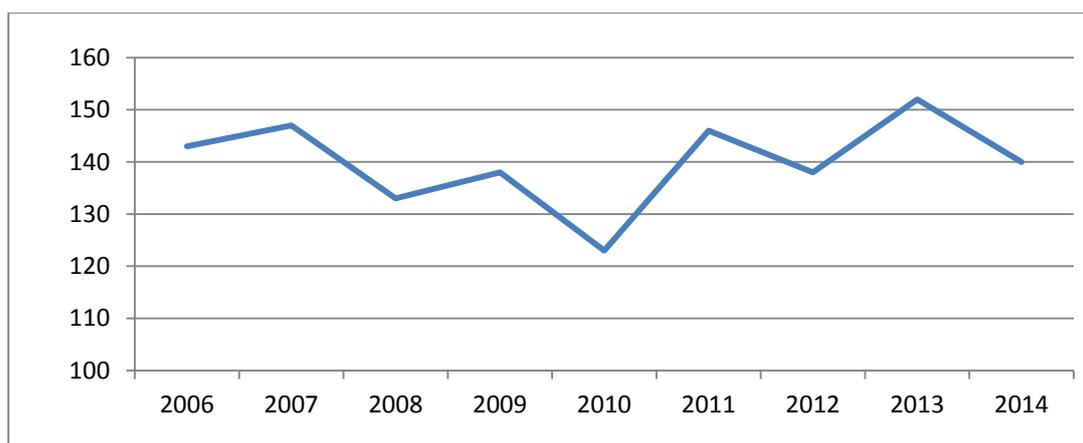
En el presente informe se describen las tendencias generales de las actividades de defensa comercial de terceros países que afectan negativamente, o podrían hacerlo, a las exportaciones de la UE (las medidas antidumping o antisubvenciones de terceros países pueden dirigirse a la UE en su conjunto o a Estados miembros concretos). En él también se ofrece una visión general de lo que significa, en concreto, el seguimiento de terceros países, con la presentación de análisis detallados por país y cifras detalladas en el anexo.

2. TENDENCIAS GENERALES

Como ya sucedió en 2013, las actividades de defensa comercial de terceros países siguieron siendo intensas en 2014.

Si bien el número de medidas en vigor se ha reducido hasta 140 (desde 152 en 2013), principalmente como consecuencia de la expiración de algunas medidas, se impusieron 34 nuevas medidas en 2014 (frente a 27 en 2013) y se iniciaron 41 nuevas investigaciones (frente a 43 en 2013). Por lo tanto, se espera que también prosiga esta intensa actividad en 2015.

Número total de medidas en vigor



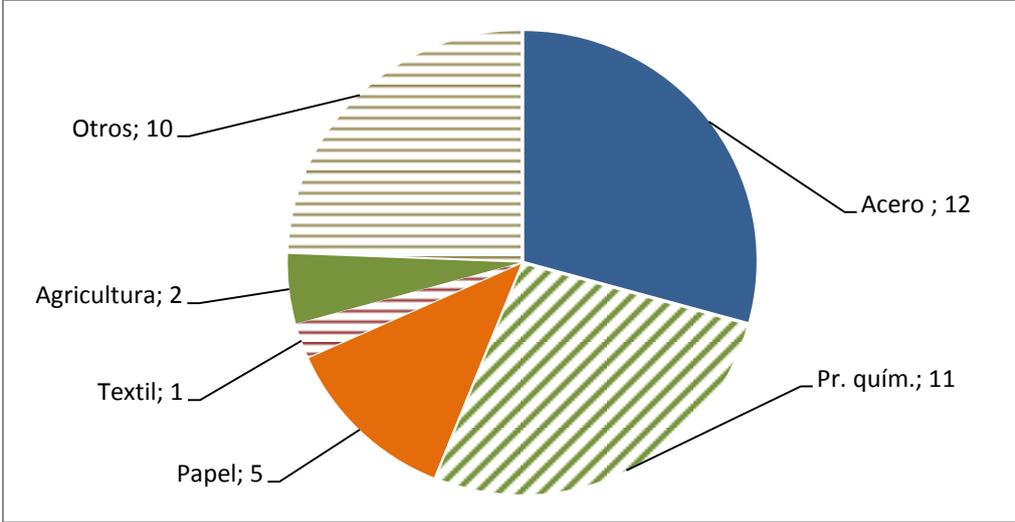
Fuente: Estadísticas de la OMC y la UE

En cuanto a los tipos de instrumentos utilizados, de las 140 medidas en vigor, 104 son medidas antidumping, 4 son medidas antisubvenciones y 32 son salvaguardias (se recuerda que no todas las medidas de salvaguardia afectan a las exportaciones de la UE). Las 34 nuevas medidas impuestas en 2014 consisten en 19 medidas antidumping, 1 medida antisubvenciones y 14 medidas de salvaguardia. En cuanto a la puesta en marcha de medidas, en 2014 se iniciaron 23 investigaciones de salvaguardia, 17 investigaciones antidumping y 1 investigación antisubvenciones. El número de nuevas investigaciones de salvaguardia en 2013 parecía indicar una tendencia a la baja, en particular en comparación con el número de investigaciones antidumping, pero esta tendencia no se ha confirmado en 2014. De hecho, el número de investigaciones de salvaguardia iniciadas en 2014 (23) es tan elevado como en 2012, y únicamente fue superior en 2009, cuando se iniciaron 31 nuevas investigaciones de salvaguardia.

En 2014, se observa que se ha apuntado específicamente a **determinados sectores**. Por ejemplo, el sector del acero se ve frecuentemente afectado por medidas de defensa comercial, especialmente en la región del Mediterráneo, aunque también en América Latina. De hecho, 12 de las nuevas investigaciones iniciadas en 2014 hacían referencia a productos del acero. El

sector químico le sigue de cerca con 11 nuevas investigaciones iniciadas en 2014. La industria del papel estuvo especialmente en el punto de mira en 2014, con el inicio de 5 nuevas investigaciones, a las que siguió el inicio de otra a principios de 2015.

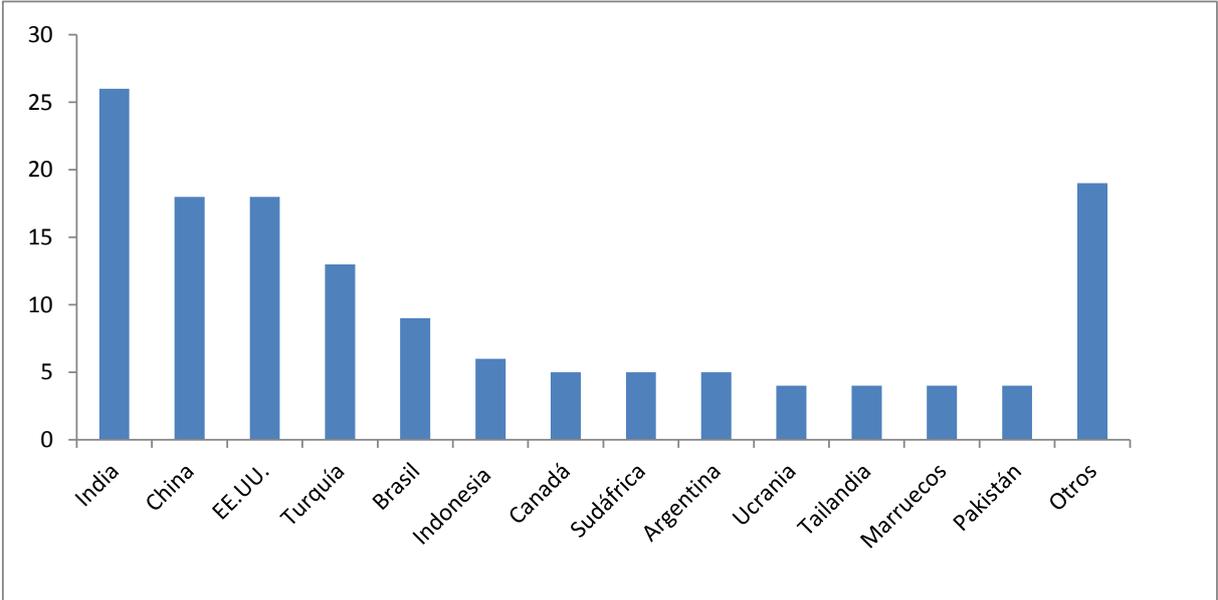
Nuevas investigaciones iniciadas en 2014 por sector



Fuente: Estadísticas de la OMC y la UE

El país más activo en 2014 fue **la India**. La India tiene un total de 26 medidas en vigor (4 medidas de salvaguardia y 22 antidumping). En 2014, este país impuso 4 nuevas medidas antidumping y 4 nuevas medidas de salvaguardia, e inició 7 nuevas investigaciones de salvaguardia y 3 nuevas investigaciones antidumping. A continuación se situaron **China** y los **Estados Unidos**, con 18 medidas en vigor (16 medidas antidumping y 2 medidas antisubvenciones en el caso de China, y 17 medidas antidumping y 1 medida antisubvenciones en el de los Estados Unidos). En 2014, **China** impuso 4 nuevas medidas (3 medidas antidumping y 1 antisubvenciones) e inició 1 investigación antidumping. Los **Estados Unidos** impusieron 1 nueva medida antidumping y no iniciaron ninguna nueva investigación.

Medidas en vigor a finales de 2014 por país



Fuente: Estadísticas de la OMC y la UE

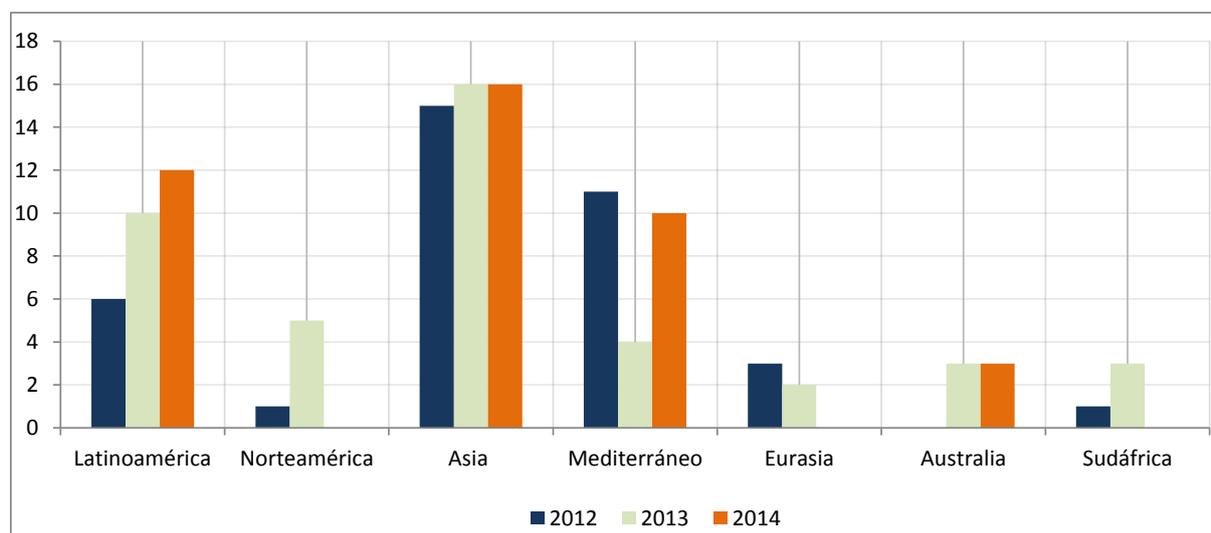
En términos de regiones, **Asia, América Latina y la región del Mediterráneo** han sido las más activas, con 16, 12 y 10 nuevas investigaciones iniciadas en 2014, respectivamente.

América Latina muestra claramente una tendencia al alza con 6, 10 y 12 nuevos casos iniciados en los últimos 3 años, respectivamente.

La **región del Mediterráneo** incrementó también su actividad en 2014, con el inicio de 7 nuevas investigaciones (frente a las 4 investigaciones iniciadas en 2013), pero todavía se encuentra por debajo del nivel de 2012 (11 nuevos inicios).

Una de las principales preocupaciones en relación con Asia y la región del Mediterráneo es el amplio uso de las salvaguardias. En Asia, las investigaciones de salvaguardia representaron 12 de las 16 investigaciones iniciadas en 2014, y en la región del Mediterráneo 6 de las 7 nuevas investigaciones iniciadas. En América Latina, solamente 2 de las 12 nuevas investigaciones eran investigaciones de salvaguardia.

Nuevas investigaciones iniciadas en 2014 por región



Fuente: Estadísticas de la OMC y la UE

3. CUESTIONES RECURRENTE

3.1. Uso de salvaguardias

La proliferación de los procedimientos de inicio de nuevas investigaciones de salvaguardia sigue siendo motivo de preocupación. En 2014, los terceros países iniciaron 23 nuevas investigaciones de salvaguardia frente a 18 en 2013. Esta tendencia es especialmente preocupante, ya que, en muchas de las investigaciones, es dudoso que se respeten las estrictas normas contempladas en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Como ya se indicaba en informes anteriores, el instrumento de salvaguardia es el instrumento más restrictivo y, por tanto, únicamente debería utilizarse en circunstancias realmente excepcionales. Si bien no todas las investigaciones de salvaguardia afectan directamente a las exportaciones de la UE, la Comisión interviene sistemáticamente en casi todas las investigaciones con el fin de sacar a la luz carencias graves en muchas de estas investigaciones desde la fase de inicio.

Existen muchas deficiencias comunes en estos inicios de procedimientos de salvaguardia y en las investigaciones. A menudo, los terceros países no establecen una evolución imprevista o reaccionan a un incremento de las importaciones que no es lo suficientemente reciente, repentino, pronunciado y significativo. Además, en muchos casos puede ponerse en duda la existencia de un perjuicio y la relación causal es dudosa. En este contexto, se recuerda que en las investigaciones de salvaguardia se establece como norma que debe tratarse de un perjuicio *grave*, que es un criterio más estricto que cuando se trata de un perjuicio *importante*, tal como se exige en las investigaciones antidumping y antisubvenciones. Sin embargo, a pesar de las intervenciones de la Comisión, en cooperación con la industria, en muchos casos se imponen medidas. No obstante, dichas intervenciones han dado lugar, al menos en algunos casos, a medidas menos restrictivas (tipos de derecho inferiores, cuotas más elevadas, menor duración o liberalización más rápida de las medidas).

3.2. Uso de los instrumentos por las economías emergentes

El incumplimiento de las normas de la OMC en el ámbito de la defensa comercial desemboca en medidas injustificadas que no consiguen su objetivo. La Comisión ha observado que algunas economías emergentes suelen recurrir a las salvaguardias, con independencia de si las importaciones son objeto de dumping o están subvencionadas. En particular, cuando las importaciones se incrementan principalmente a partir de una fuente, el instrumento apropiado sería en muchos casos un instrumento antidumping o antisubvenciones, ya que ambos tienen por objeto un país concreto y proporcionan una respuesta específica a la práctica comercial desleal de que se trate.

A diferencia de las medidas antidumping y antisubvenciones, las medidas de salvaguardia afectan a las importaciones procedentes de todas las fuentes y, por lo tanto, pueden ser un obstáculo para una competencia justa. Si se analizan con mayor detalle muchas de las investigaciones de salvaguardia abiertas durante el último año, la mayor parte de las cuales en economías emergentes, se observa que en muchos casos se trata de industrias con una posición dominante en el mercado local o que están reforzando masivamente sus capacidades. Se trata claramente de situaciones en las que el uso del instrumento de salvaguardia no está justificado.

La Comisión también ha observado un efecto de «contagio» en algunas regiones. Se trata específicamente de la región del Mediterráneo, en la que Marruecos empezó a utilizar regularmente estos instrumentos desde 2012, y fue posteriormente emulado por Egipto, Túnez y Jordania, mientras que Turquía es un usuario más tradicional y muy activo de los IDC.

3.3. Falta de transparencia

Un elemento clave de cada investigación de defensa comercial son los derechos de defensa de las partes afectadas. Corresponde a las autoridades investigadoras garantizar que se pone a disposición de las partes un expediente apropiado, pertinente y no confidencial para que puedan consultarlo a su debido tiempo. Un expediente de estas características debe incluir una versión no confidencial de cada documento que figura en el expediente o bien resúmenes pertinentes de la información facilitada con carácter confidencial. Lamentablemente, en muchas investigaciones, en particular en las que hay pocos denunciantes, o uno solo, apenas se ha facilitado información en el expediente no confidencial. En tales casos, la Comisión interviene con el fin de que las autoridades investigadoras proporcionen, como mínimo, información en forma de índices o intervalos, de manera que las partes puedan tener al menos una visión general de la situación.

4. ACTIVIDAD DE LA OMC

La Comisión interviene activamente en la OMC a fin de garantizar el pleno respeto de la legislación de la OMC.

Si las medidas tomadas por otros miembros de la OMC violan las normas de este organismo, la Comisión puede solicitar la creación de un grupo especial de la OMC.

Por ejemplo, en agosto de 2013, la Comisión solicitó la creación de un grupo especial contra *las medidas antidumping impuestas por China a las importaciones de determinados tubos de acero*. El procedimiento tuvo lugar principalmente en 2014 y tuvo como consecuencia un resultado final favorable para la UE (más detalles a continuación). En 2014, la Comisión también solicitó la creación de un grupo especial relativo a *las medidas antidumping impuestas por Rusia a las importaciones de vehículos comerciales ligeros*. El procedimiento continuará a lo largo de 2015.

Además, la Comisión también interviene en calidad de tercero en grupos especiales de la OMC a petición de terceros países, con el objetivo principal de abordar y supervisar asuntos de interés sistémico, que también pueden afectar al uso de instrumentos de defensa comercial por parte de la UE. Estas intervenciones tienen también un interés ofensivo, ya que la Comisión aboga por normas más rigurosas en las investigaciones de defensa comercial en el extranjero. En 2014, la Comisión intervino como tercero, entre otros, en casos como *Estados Unidos – Medidas antidumping y compensatorias sobre lavadoras de gran capacidad para uso doméstico procedentes de Corea (WT/DS464)* y *Estados Unidos — Medidas antidumping sobre determinados camarones procedentes de Vietnam (AB- 2015-01) (DS 429)*.

Por último, la Comisión también participa activamente en los comités pertinentes de la OMC en Ginebra. En los comités antidumping o antisubvenciones se examinan las medidas tomadas por otros miembros de la OMC en el contexto de los ejercicios de información semestrales y mensuales a la OMC. Se presta especial atención al Comité de Salvaguardia, dado el uso cada vez mayor de este instrumento, que es motivo de preocupación. La Comisión plantea casos individuales, en los que la UE tiene un interés económico o sistémico. Además, la Comisión participa también en un grupo de debate más general sobre cuestiones en materia de salvaguardia, que se reúne al margen de este Comité de la OMC. El principal objetivo es intercambiar puntos de vista sobre las prácticas respectivas de los miembros de la OMC.

5. PRINCIPALES RESULTADOS

5.1. Egipto: finalización de una investigación antisubvenciones sin imposición de medidas

En junio de 2014, Egipto inició una investigación antisubvenciones en relación con las importaciones de **queso Edam** procedentes de los Países Bajos. Las subvenciones investigadas eran tanto de la UE como de programas neerlandeses. La Comisión cooperó en la investigación y también colaboraron las autoridades neerlandesas. Además, la Comisión destacó en su comunicación que los programas de subvenciones investigados no eran específicos y, por tanto, no podían ser objeto de recurso con arreglo a las normas de la OMC. Por añadidura, planteó serias dudas en cuanto al análisis del perjuicio y la relación causal. La Comisión también participó en las consultas celebradas en El Cairo. En marzo de 2015, se dio

por concluida la investigación sin imposición de medidas. Las autoridades egipcias concluyeron que los programas de subvenciones no eran específicos y, por tanto, no podían ser objeto de recurso, y que su investigación no pudo descubrir que la industria nacional estuviera sufriendo un perjuicio importante.

5.2. Sudáfrica: reducción de los tipos de derechos definitivos

En la investigación relativa a las **piezas de pollo congeladas** procedentes de Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido, Sudáfrica (International Trade Administration Commission - ITAC) propuso derechos definitivos para las importaciones procedentes de estos tres Estados miembros. A raíz de los comentarios recibidos de las partes interesadas, incluida la intervención de la Comisión, especialmente en lo que se refiere a los márgenes de dumping y sus cálculos para el Reino Unido, la ITAC redujo considerablemente estas tasas tanto para productores individuales del Reino Unido (del 18,68 % al 13,07 %) como para «todas las demás» tasas del Reino Unido (del 34,7 % al 22,3 %).

5.3. Turquía: disminución del impacto negativo de las medidas

Turquía había impuesto medidas de salvaguardia relativas al **ácido tereftálico (PTA)**. Sin embargo, tras unas intervenciones activas de la Comisión en apoyo de la industria de la UE, los tipos de derecho establecidos son relativamente bajos (4 %) y solamente durarán 2 años. La Comisión destacó las insuficiencias del análisis de la relación causal y subrayó que, debido al aumento del consumo, los derechos podrían poner en peligro unos niveles de suministro suficientes.

5.4. Marruecos: compromiso aceptado

Marruecos inició una investigación antidumping en relación con las importaciones de **insulina** en diciembre de 2012. En abril de 2014 se impusieron derechos provisionales y en agosto de 2014 se propuso la imposición de unos derechos definitivos del 13,89 %. A raíz de las intervenciones de la Comisión en apoyo de la industria de la UE, las autoridades marroquíes aceptaron un compromiso del productor danés afectado, por lo que se suspendieron los derechos.

5.5. Estados Unidos: finalización de una reconsideración por expiración sin continuación de las medidas

La Comisión participó activamente en la primera reconsideración por expiración completa de las medidas antidumping impuestas en 2008 a las importaciones de **papel térmico ligero** de Alemania. El 28 de mayo de 2014, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos consideró que la revocación de la orden antidumping podría dar lugar a la continuación o la reaparición del dumping. Posteriormente, la Comisión intervino durante la audiencia pública ante la International Trade Commission de los EE.UU. en octubre de 2014 en apoyo de la industria alemana. Tras el voto favorable de la ITC de los EE.UU., la orden antidumping fue revocada el 17 de diciembre de 2014.

5.6. Australia: derechos bajos o inexistentes para varias empresas

El 9 de julio de 2013, las autoridades australianas iniciaron una investigación antidumping en relación con **productos transformados a base de tomate** procedentes de Italia. La Comisión ha intervenido en varias ocasiones a través de una serie de comunicaciones a la Comisión Antidumping Australiana en apoyo de la industria italiana. Además, durante las visitas de inspección, un experto de la Comisión estuvo presente con el fin de apoyar a las empresas afectadas. Como consecuencia de ello, el 45 % de las exportaciones quedaron excluidas de la medida, y los derechos para los demás exportadores que cooperaron fueron relativamente bajos (4 % de media).

Lamentablemente, las autoridades australianas iniciaron una nueva investigación solamente unos meses después, en 2015, para volver a examinar las importaciones procedentes de las dos empresas que habían quedado previamente excluidas de la medida. La Comisión seguirá interviniendo en apoyo de los exportadores italianos, dado que las razones para iniciar una nueva investigación parecen extremadamente débiles.

5.7. Filipinas: finalización de una investigación de salvaguardia sin imposición de medidas

En septiembre de 2012, las autoridades filipinas iniciaron una investigación de salvaguardia contra las importaciones de **hierro galvanizado y chapas y bobinas de hierro galvanizado previamente pintadas**. La Comisión intervino en una fase temprana de la investigación a fin de señalar que las pruebas presentadas eran insuficientes para justificar la imposición de medidas. La investigación, que suscitó un amplia preocupación en relación con un posible uso indebido del instrumento de salvaguardia, concluyó finalmente en febrero de 2015 sin imposición de medidas, argumentándose que las importaciones en cuestión no habían provocado ningún perjuicio a la industria nacional.

5.8. China: finalización de una investigación antidumping sin imposición de medidas

En junio de 2014, China inició una investigación antidumping contra las importaciones de **equipos de hemodiálisis** originarios de la UE y Japón. Los principales exportadores de la UE afectados por la investigación se encontraban en Alemania, Suecia e Italia. La Comisión intervino ante las autoridades chinas señalando las deficiencias técnicas de la denuncia y proporcionando apoyo técnico a los exportadores afectados. Finalmente se retiró esta denuncia y se dio por concluido este asunto en diciembre de 2014 sin imposición de medidas.

5.9. China: resultados positivos del grupo especial de la OMC

En noviembre de 2012, la UE (y Japón) solicitaron la creación de un grupo especial de la OMC sobre las medidas antidumping impuestas por **China contra las importaciones de determinados tubos de acero inoxidable**. La Comisión había descubierto importantes deficiencias en esta investigación. La mayor parte del procedimiento del grupo especial tuvo lugar en 2014 y los resultados se dieron a conocer a principios de 2015. En sus conclusiones, el grupo especial reconoció una serie de importantes alegaciones de la UE (que China no garantizara una comparación justa entre el precio de exportación y el valor normal, y que su análisis de no atribución fuera incorrecto). Se considera que, a fin de aplicar correctamente las conclusiones del grupo especial, China debería eliminar las medidas incompatibles con la OMC. Se ha recurrido este asunto y el Órgano de Apelación está examinando en la actualidad el informe del grupo especial.

Las conclusiones del grupo especial tienen una importancia sistémica. En ellas se ponen de relieve carencias recurrentes que presentan las investigaciones de defensa comercial realizadas por China. Sería la segunda ocasión en que la UE ha impugnado con éxito los derechos antidumping impuestos por China en la OMC. Como consecuencia de la sentencia previa (DS425), China derogó sus derechos antidumping sobre los escáneres de rayos X, ya que eran incompatibles con la OMC.

En este contexto, y tras los casos relativos al vino y el polisilicio en 2013 y 2014, que recibieron mucha publicidad, no había ninguna indicación de que China estuviera iniciando nuevas investigaciones como represalia por una investigación iniciada por la UE. Sin embargo, esto no significa que se haya controlado esta práctica inadecuada, y la Comisión se mantendrá vigilante a este respecto.

6. CONCLUSIÓN

En 2014, las actividades de defensa comercial contra la UE o sus Estados miembros se mantuvieron en un nivel similar al de 2013. Aunque el número total de medidas ha disminuido, el número de nuevas investigaciones, y en particular de nuevas investigaciones de salvaguardia, es importante.

En 2014, la Comisión siguió actuando con el fin de reducir el impacto negativo de las medidas de defensa comercial impuestas por terceros países a través de intervenciones, tanto a nivel técnico como, en determinados casos, a nivel político. En algunos casos, estas intervenciones tuvieron éxito, tal como se ha descrito.

Sin embargo, siguen existiendo muchos de los problemas surgidos en los últimos años, y algunos incluso se han agravado, en particular la proliferación del uso de las salvaguardias y la manera cuestionable en que una serie de terceros países utilizan este instrumento. En general, las medidas de defensa comercial injustificadas van claramente en contra de la estrategia de la UE de unos mercados abiertos y de acceso al mercado para unos productos comercializados de forma justa.

Las medidas de defensa comercial impuestas por terceros países, así como las investigaciones en curso, tienen un impacto importante en las exportaciones de la UE. Por consiguiente, la Comisión seguirá esforzándose para promover las normas estrictas que aplica la UE, cuando utiliza estos instrumentos, entre nuestros socios comerciales. Asimismo, intensificará sus intervenciones y su prestación de asistencia técnica y de asesoramiento a los exportadores de la UE, especialmente cuando se enfrentan a posibles abusos de los IDC por parte de terceros países. Estos esfuerzos están en consonancia con otras medidas de la Comisión en relación con el acceso al mercado. En este sentido, las actividades de la Comisión en relación con la utilización de los IDC por parte de terceros países van mucho más allá de una simple vigilancia.