



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 28.6.2012
COM(2012) 344 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO

NOVENO INFORME

**PANORAMA GENERAL DE LAS ACTUACIONES DE DEFENSA COMERCIAL DE
TERCEROS PAÍSES
CONTRA LA UNIÓN EUROPEA**

**(ESTADÍSTICAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011, PERO COMENTARIOS
SOBRE CASOS Y TEXTO ACTUALIZADO HASTA MARZO DE 2012)**

{SWD(2012) 184 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO

NOVENO INFORME

**PANORAMA GENERAL DE LAS ACTUACIONES DE DEFENSA COMERCIAL DE
TERCEROS PAÍSES
CONTRA LA UNIÓN EUROPEA**

**(ESTADÍSTICAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011, PERO COMENTARIOS
SOBRE CASOS Y TEXTO ACTUALIZADO HASTA MARZO DE 2012)**

1. INTRODUCCIÓN

Desde el comienzo de la crisis mundial a finales de 2008, se han utilizado con frecuencia los instrumentos de defensa comercial contra la UE. Era de temer que, en muchas de las nuevas investigaciones, no se aplicaran adecuadamente las normas pertinentes y que se recurriera de forma desmesurada a estos instrumentos para proteger a las industrias nacionales y defenderlas de la competencia extranjera.

La situación en 2011 muestra una ligera recuperación y, como se pone de manifiesto seguidamente, una estabilización en el recurso a los instrumentos de defensa comercial contra la UE. Sin embargo, se mantiene un número relativamente alto de nuevas investigaciones y ha aumentado la complejidad de los casos. En algunos casos, a pesar del gran número de intervenciones enérgicas, no pudieron resolverse problemas importantes a nivel técnico, de manera que fue inevitable recurrir a la solución de diferencias ante la OMC. Esta situación ha generado mucha actividad en 2011.

El presente informe describe las tendencias generales, los problemas encontrados y los resultados que se han obtenido en 2011. También se ofrece en el anexo un análisis detallado de las tendencias y los casos específicos de los países que más han recurrido a estos instrumentos.

2. TENDENCIAS GENERALES

A finales de 2011 había **ciento cuarenta y seis medidas en vigor**, lo que representa un aumento de veintitrés medidas respecto al año anterior. Se trata de la cifra más elevada desde 2008. Desde entonces, este número ha seguido una tendencia a la baja.

La gran mayoría de estas medidas son de tipo antidumping (noventa y cuatro en 2011, frente a ochenta y nueve en 2010), pero se constata un aumento creciente de la proporción de las medidas de salvaguardia (cuarenta y seis frente a treinta). Este es el principal motivo del elevado número de medidas que se han registrado este año. Las medidas compensatorias solo representan una proporción menor.

Los EE.UU. siguen siendo el país con el mayor número de medidas vigentes (23), seguido de China y la India (15 cada una), Turquía (13) y Brasil (12). Debe también mencionarse a Indonesia, que ha pasado de dos a ocho medidas, todas ellas de salvaguardia.

En total, se establecieron **treinta y seis nuevas medidas** en 2011, un número notablemente superior a las quince de 2010. Aunque el número de medidas antidumping no era nada desdeñable (trece en 2011, frente a las ocho del año anterior), lo más notorio fue la evolución de las de salvaguardia. De hecho, en 2011 se establecieron veintidós medidas de salvaguardia. Esta cifra debe, sin embargo, matizarse teniendo en cuenta que ocho de ellas consistieron meramente en la ampliación de las medidas de Rusia al territorio de Belarús y Kazajistán a raíz de su recién constituida Unión Aduanera. Además, esta cifra también incluye seis medidas impuestas por Indonesia, pero que se refieren a productos que apenas se exportan desde la UE. La repercusión de esta ampliación de las medidas de salvaguardia es, por tanto, relativamente limitada para las empresas de la UE.

El número de **nuevas investigaciones** es el mejor indicador de la actividad de los instrumentos de defensa comercial de terceros países. De hecho, aunque no todas las investigaciones dan lugar al establecimiento de medidas —y, por tanto, no se reflejan en los datos estadísticos mencionados previamente—, cada nuevo procedimiento suele afectar a los

flujos comerciales durante el tiempo de la investigación y exige a los exportadores realizar grandes esfuerzos en defensa de sus intereses. El número de nuevas investigaciones ha aumentado notablemente desde finales de 2008, es decir, desde el principio de la crisis, y se ha mantenido a un nivel alto desde entonces. En 2011 **se iniciaron treinta y tres nuevas investigaciones**, en comparación con las cuarenta de 2010. Debe señalarse, sin embargo, que esta cifra incluye una serie de investigaciones limitada a la posible ampliación de las medidas de Rusia al territorio de la nueva Unión aduanera, así como dos investigaciones que cubren el territorio de la Unión aduanera, pero que cuentan como investigaciones individuales para cada país.

La gran mayoría de estas nuevas investigaciones se refieren a medidas de salvaguardia (20), mientras que las restantes son exclusivamente investigaciones antidumping. Algunas de estas nuevas investigaciones podrían afectar a flujos comerciales importantes y, por ello, requieren una supervisión atenta y múltiples intervenciones a varios niveles. Otros casos de menor interés económico son también muy importantes por la naturaleza sistémica de los problemas identificados, de modo que exigen también una vigilancia específica.

3. PROBLEMAS ACTUALES

Durante los últimos años, la Comisión ha intensificado sus intervenciones para solucionar los problemas constatados en casos concretos. Tales cuestiones se abordan también bilateralmente en el marco de cualquiera de las reuniones periódicas o *ad hoc* con las autoridades de terceros países. Estas reuniones han tenido éxito en cierta medida, ya que se han constatado algunas mejoras en las prácticas de determinados terceros países. Por ejemplo, algunos países ya han mejorado la transparencia, pues dan a conocer los resultados de sus investigaciones mediante una indexación de datos confidenciales en lugar de no revelar ningún dato, lo que constituye un avance positivo.

Desgraciadamente, persisten los problemas que se registraron en el pasado, aun cuando se hayan planteado en numerosas ocasiones a diversos niveles. Por tanto, la Comisión no cejó en sus esfuerzos por hacer todo lo posible y necesario, incluido el recurso a la solución de diferencias de la OMC, para garantizar que se apliquen rigurosamente las normas básicas de la OMC y no se recurra de forma abusiva a los instrumentos de defensa comercial de esta organización.

A continuación se detallan los principales problemas recurrentes.

3.1. Uso inadecuado de los instrumentos de defensa comercial

Desde hace varios años, ha habido indicios evidentes de que el recurso a estos instrumentos de defensa comercial no se ha producido por razones justificadas, que se apoyen en una solicitud debidamente documentada y presentada por un determinado sector de la industria de un país, sino que se han utilizado como reacción a ciertas medidas impuestas por la UE.

Como se mencionó en el informe anual de 2010, la UE se ha visto sometida a una investigación sobre derechos compensatorios y otra investigación basada en la amenaza de perjuicio poco después de haber utilizado el mismo instrumento o los mismos criterios contra el país que había iniciado estas dos investigaciones. También hubo casos contra la Unión Europea en relación con productos similares a otros que fueron anteriormente objeto de una investigación de la UE. En todos estos asuntos, es dudoso que se trate de una mera coincidencia.

Por desgracia, esta tendencia ha continuado en 2011. De hecho, las investigaciones mencionadas anteriormente se han hecho realidad con el establecimiento de derechos definitivos a pesar de algunas deficiencias obvias, y otra investigación «reactiva» se ha puesto en marcha en 2011. No se trata de casos aislados, ya que otros miembros de la OMC se han visto inmersos en las mismas situaciones. Y recientemente ha habido amenazas de poner en marcha otras medidas similares.

Tal uso de los instrumentos de defensa comercial es impropio e inaceptable. La Comisión ha abordado este tema tanto a nivel político como técnico (incluidos los foros de la OMC) y no dudará en recurrir a la solución de diferencias de la OMC cuando los casos planteados carezcan de fundamento. El patrón por el que se rigen a menudo estos casos es muy similar, con unos procedimientos de inicio deficientes (faltos, con frecuencia, de transparencia por abusarse de las normas sobre confidencialidad) y sin ninguna prueba del perjuicio.

3.2. Falta de transparencia

La transparencia es uno de los factores clave en las investigaciones de defensa comercial. Las medidas de defensa comercial solo son aceptables si se utilizan respetando las estrictas limitaciones impuestas por las normas de la OMC. La transparencia y la comunicación de las informaciones pertinentes son esenciales en este proceso, puesto que solo así se garantiza que las partes reciban un trato equitativo y puedan defender sus intereses adecuadamente.

Aunque hay normas específicas para dar a conocer los resultados de una investigación sin perjuicio del carácter confidencial de los datos presentados por las partes que colaboren en las investigaciones —es obligatorio facilitar un resumen no confidencial con todas las informaciones pertinentes—, algunos órganos de investigación siguen optando por ocultar datos importantes.

Además, algunas autoridades de investigación no comunican datos suficientemente detallados a los exportadores que participan en los procedimientos antidumping, por lo que a estos les resulta básicamente imposible saber exactamente cómo se ha calculado el margen de dumping.

Cuando surgen estos problemas, la Comisión interviene en determinados casos y, si lo considera justificado y en la medida en que no parezca haber mejor opción, también recurre al mecanismo de solución de diferencias de la OMC. La Comisión aprovecha asimismo las reuniones técnicas bilaterales con algunos países para abordar estos problemas.

3.3. Uso incorrecto de las salvaguardias

Las estadísticas citadas anteriormente ponen de relieve que algunos países siguen empleando con frecuencia las salvaguardias. Si bien este instrumento está, huelga decirlo, a disposición de cualquier país, debería aplicarse con carácter excepcional, ya que afecta a un número creciente de importaciones procedentes de todos los países de origen y no requiere la existencia de ningún elemento de competencia desleal (tal como el dumping o las subvenciones). La jurisprudencia de la OMC también ha establecido criterios muy estrictos para su aplicación.

Desgraciadamente, algunos países siguen utilizando este instrumento de forma desproporcionada a pesar de que los problemas se reduzcan, a menudo, a importaciones baratas procedentes de determinados países. En estos casos, la Comisión siempre aboga por la utilización de un instrumento dirigido a un país determinado para evitar los «daños colaterales», habida cuenta del carácter *erga omnes* de las medidas de salvaguardia.

Además, parece que, en algunos casos, las investigaciones se pusieron en marcha por motivos injustificados. En estos casos, aun cuando en algunos se concluyeran sin el establecimiento de medidas, las investigaciones repercutieron negativamente en el comercio por las incertidumbres acerca de su resultado. Obviamente, el hecho de que no se hayan establecido medidas en última instancia en ciertos asuntos es una evolución positiva, pero es conveniente que los terceros países se planteen de forma más rigurosa el inicio de una investigación para evitar estas consecuencias negativas.

Por último, en 2011 algunas medidas han sido prorrogadas de nuevo más allá de su periodo inicial de aplicación de tres años a pesar de que la industria se había recuperado o de que la situación no había cambiado, probablemente debido a la falta de adecuación de las medidas iniciales. Este parece haber sido casi sistemáticamente el caso de las medidas prorrogadas por un cierto país, basadas en vicios de procedimiento evidentes.

4. PRINCIPALES LOGROS

El papel de la Comisión en los procedimientos iniciados por terceros países incluye la supervisión de las investigaciones, pero también el asesoramiento y la asistencia a los exportadores europeos afectados.

A lo largo de los años, las intervenciones sistemáticas de la Comisión en las investigaciones iniciadas por terceros países han tenido, en general, una repercusión positiva, ya que se ha constatado una mejora de la calidad de las investigaciones de ciertos países. Las intervenciones de la Comisión, que es un órgano de investigación muy reputado en todo el mundo, siempre se acogen con atención y se analizan cuidadosamente. La principal razón de ello es la elevada calidad de las investigaciones de la Comisión.

Como se ha mencionado con anterioridad, persisten, pese a ello, algunos problemas importantes y no han podido resolverse todas las cuestiones planteadas. En un determinado número de casos, la Comisión pudo evitar el establecimiento de medidas o reducir su impacto negativo. También pudo resolver algunos problemas sistémicos importantes, con consecuencias para una serie de medidas anteriores y futuras.

Aun cuando no se logran resultados positivos en todos los casos, la Comisión ha prestado asistencia a diversas ramas de la industria, a múltiples exportadores y a las administraciones de los Estados miembros, motivo por el cual ha recibido numerosas muestras de agradecimiento de los interesados.

A continuación se citan algunos de los casos que han dado resultados positivos durante el año 2011.

«Reducción a cero» de los EE.UU.: un avance importante

El 6 de febrero de 2012, la UE y los EE.UU. acordaron un memorándum (hoja de ruta) para solventar los litigios en torno a la denominada «reducción a cero». Los EE.UU. habían abolido ya la metodología de la reducción a cero en las investigaciones de 2007 y la hoja de ruta actual amplía esta supresión a la aplicación de la reducción a cero en los exámenes.

Esta situación llega tras varios años de litigios, de resoluciones de la OMC en favor de la UE en dos casos y del incumplimiento de los EE.UU. de dichas resoluciones.

Cabe recordar que la reducción a cero es una práctica mediante la cual quedan excluidas del cálculo del margen de dumping las transacciones que no sean objeto de dumping, lo que

desemboca, a menudo, en derechos inflados artificialmente. Como resultado de los esfuerzos de la Comisión, los EE.UU. revocaron una serie de órdenes antidumping y revisaron los tipos actuales de derechos antidumping sin reducción a cero respecto a todos los exportadores de la UE sujetos a medidas. De aquí a principios de junio deberán tener lugar más exámenes para revisar algunos tipos de derecho actuales, y a partir de ese momento, la UE podrá competir en igualdad de condiciones con los EE.UU. en lo concerniente a este aspecto del cálculo del dumping. No obstante, la Comisión deberá supervisar atentamente que los EE.UU. apliquen su nueva metodología para velar por que se elimine completamente la reducción a cero en los cálculos de dumping de todos los exámenes futuros.

En el anexo figura información más detallada al respecto.

Rusia-Belarus-Kazajstán – medidas no ampliadas

En la nueva Unión Aduanera, las medidas establecidas por cada uno de los países que la integran se extienden al territorio de esta Unión si, tras una investigación de examen, se determina que la producción nacional del producto afectado ha representado más del 25 % de la producción media de toda la Unión Aduanera durante los tres años previos. En este contexto, el análisis del caso de los tejidos de malla abierta hechos de fibra de vidrio puso de manifiesto que Belarus había propuesto ampliar las medidas, cuando, de hecho, la producción nacional había superado el 25 % únicamente durante el último año examinado. La Comisión señaló a las autoridades belarusas que no se había alcanzado el umbral establecido en el promedio de los tres años anteriores y, por tanto, se decidió no ampliar las medidas al conjunto de la Unión Aduanera.

No adopción de medidas de salvaguardia en Ucrania

En los últimos años, Ucrania ha iniciado un número relativamente elevado de investigaciones de salvaguardia: concretamente, dos en 2009, tres en 2010 y cuatro en 2011. La Comisión ha intervenido activamente en estas investigaciones, en particular en las de los casos que podrían afectar a flujos comerciales importantes de la UE en caso de adoptarse medidas, a fin de poner de relieve las deficiencias de los casos y de obtener los mejores resultados posibles para los exportadores de la UE. Las intervenciones de la Comisión en 2011 lograron el objetivo previsto. Dos investigaciones se cerraron sin el establecimiento de medidas: el caso de las máquinas y aparatos de enfriamiento y refrigeración (alrededor de 45 millones EUR de exportaciones al año) y el de determinados productos derivados de la transformación del petróleo crudo (en torno a los 750 millones EUR al año).

Si bien se trata de una evolución positiva, la frecuencia con que se abren investigaciones de salvaguardia sigue constituyendo un problema, como se ha mencionado en el apartado anterior.

Israel – no adopción de medidas

Israel ha recurrido en los últimos años con cierta frecuencia al instrumento antidumping contra la UE (siete investigaciones iniciadas desde 2009). Se detectaron varias incoherencias con las disposiciones de la OMC, algunas de ellas muy importantes y básicas. Dado el carácter sistémico de los problemas constatados, la Comisión intervino en todos estos casos y logró en 2011 que dos investigaciones se cerraran sin la adopción de medidas. En una de ellas, el órgano de investigación había propuesto el establecimiento de medidas definitivas. No obstante, sigue siendo necesario un seguimiento estricto porque hay varias investigaciones en curso y, lamentablemente, persisten los mismos problemas.

Jordania – supresión anticipada de las medidas

Jordania inició una investigación de salvaguardia contra las importaciones de baldosas de cerámica en 2008. Se trataba de la tercera investigación en un plazo de seis años. Se logró evitar las medidas en los dos casos anteriores, pero en este caso Jordania estableció derechos definitivos en septiembre de 2010 por un periodo de dos años. La Comisión intervino activamente dados los antecedentes del asunto y las deficiencias detectadas. Desgraciadamente, no fue posible evitar las medidas, pero Jordania decidió en diciembre de 2011 ponerles término un año antes de que expirase el periodo de aplicación previsto.

5. CONCLUSIÓN

La actividad de supervisión y las intervenciones de la Comisión en 2011 han demostrado su pertinencia una vez más a la hora de limitar el uso abusivo de los instrumentos y las prácticas proteccionistas.

La frecuencia del recurso a los instrumentos de defensa comercial se ha estabilizado en relación con el periodo 2008-2010, pero ha seguido siendo de gran importancia la intervención de la Comisión, dados los intereses económicos en juego y la creciente complejidad de las investigaciones.

Las intervenciones de la Comisión suelen estudiarse atentamente en otros países. La Comisión es un órgano de investigación internacionalmente reconocido por su experiencia, pero también por la elevada calidad de las normas que aplica en sus procedimientos.

En 2011 se lograron una serie de resultados positivos. En algunos casos, se consiguió evitar el establecimiento de medidas o reducir sus repercusiones negativas. También se consiguió solucionar algunos problemas sistémicos importantes en beneficio de los exportadores de la UE gracias a una supervisión rigurosa y mediante contactos bilaterales con terceros países. Cabe añadir que, en ocasiones, fueron de utilidad los resultados de los procedimientos de grupos especiales de la OMC.

En la mayor parte de los casos, los logros se debieron también a una excelente cooperación con los Estados miembros de la UE, las asociaciones europeas de productores y las empresas afectadas. La coordinación de acciones conjuntas aumenta considerablemente las posibilidades de éxito.

Por desgracia, persisten algunos problemas importantes que requerirán más intervenciones de mayor intensidad para su resolución, también a escala de la OMC si procede.

La Comisión seguirá también reforzando los intercambios con otros órganos de investigación para mejorar la aplicación de las normas, la transparencia y la previsibilidad en el uso de las medidas de defensa comercial. Este aspecto es esencial para prever y evitar problemas en lugar de intentar resolverlos cuando las investigaciones están ya en curso, fase en la que, a menudo, resulta mucho más difícil intervenir.