



Bruselas, 18.10.2016
COM(2016) 690 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Hacia una política comercial sólida para la Unión Europea, en beneficio del empleo y el
crecimiento**

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo

Hacia una política comercial sólida para la Unión Europea, en beneficio del empleo y el crecimiento

En la globalizada economía moderna, **el comercio es fundamental para el crecimiento, el empleo y la competitividad**, y la UE está comprometida con un sistema comercial abierto, pero regulado. Las exportaciones apoyan actualmente casi uno de cada siete puestos de trabajo en la industria manufacturera en Europa (es decir, más de treinta millones de empleos, dos tercios más que hace quince años), mientras que las importaciones son un importante factor de aumento de la productividad y permiten que los consumidores se beneficien de un mayor surtido de productos a menor coste. En la Unión Europea, la producción no solo depende de energía y materias primas importadas, sino también de piezas, componentes y bienes de equipo, como la maquinaria. En su conjunto, estos productos representan el 80 % de las importaciones de la Unión.

Pero no debemos ser ingenuos. **El libre comercio también debe ser justo**, y las prácticas comerciales desleales, como el dumping y las subvenciones por productores y gobiernos extranjeros perjudican gravemente a la industria y a los trabajadores europeos, socavando el apoyo al libre comercio, que ya es objeto de ataque desde muchas direcciones. Para la Comisión, se trata de hacer que la globalización funcione, de manera justa, en beneficio de todos.

El reto de las **prácticas comerciales desleales por parte de terceros países es cada vez más acuciante**. La intervención de los gobiernos, las subvenciones masivas y las políticas que distorsionan los precios han dado lugar a enormes excesos de capacidad y, a la postre, hacen llegar exportaciones objeto de dumping al mercado de la Unión. Este año, nuestro sector siderúrgico se ha visto perjudicado por **excesos de capacidad** masivos. Solo en China, el exceso de capacidad en la siderurgia se estima en unos 350 millones de toneladas, casi el doble de la producción anual de la Unión. Las importaciones en la UE de acero procedente de China se han disparado en los tres últimos años. Los precios de mercado de varios productos siderúrgicos cayeron hasta un 40 % debido al fuerte incremento de los volúmenes, que es especialmente dañino en este sector y le ha hecho perder 40 000 puestos de trabajo desde el comienzo de la crisis financiera¹. El exceso de capacidad se extiende también muy rápidamente en otros sectores, como el del aluminio. China tiene cerca de 10 millones de toneladas de exceso de capacidad en el sector del aluminio, el doble que hace cinco años, un exceso de capacidad que se ha visto estimulado por la energía subvencionada (que representa hasta un 40 % del coste de producción de aluminio).

Por otra parte, el aumento de los derechos aplicados por otros miembros de la Organización Mundial del Comercio puede dar lugar a un **desvío del comercio** de productos objeto de dumping hacia el mercado de la UE, agravando aún más el problema.

¹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/industries/metals/steel_en

Los instrumentos de defensa comercial ayudan a proteger a la Unión Europea frente al comercio desleal. La Comisión hace uso de estos instrumentos de manera muy selectiva y sobre la base de pruebas. La Unión Europea utiliza sus instrumentos de defensa comercial menos que muchas otras jurisdicciones, y solo el 0,21 % de las importaciones acusa sus efectos.

Ante la perspectiva de que enormes excesos de capacidad inunden el mercado de la UE, la Comisión Europea ha adoptado un número sin precedentes de medidas antidumping y antisubvención. **Alrededor de 315 000 puestos de trabajo han quedado protegidos en Europa**, principalmente en los sectores de la industria siderúrgica, la industria química y las industrias conexas, la cerámica y la ingeniería mecánica. Solo en el sector del acero, la UE tiene ya treinta y nueve medidas antidumping y antisubvención en vigor (diecisiete de ellas con respecto a China) para proteger a nuestra industria siderúrgica de la competencia desleal. Dentro de los límites de la legislación europea vigente, la Comisión ha utilizado toda la fuerza de los instrumentos de defensa comercial existentes, como el registro de las importaciones, una mayor transparencia o una imposición más rápida de medidas y, a título excepcional, ha iniciado procedimientos en respuesta a amenazas de perjuicio.

Hemos llegado al límite de lo que es factible con las actuales normas de la UE en materia de defensa comercial para frenar el exceso de capacidad exterior y el dumping. A fin de proteger los puestos de trabajo europeos y garantizar la competencia leal en unos mercados abiertos es de vital importancia que los instrumentos de defensa comercial de la Unión sean eficaces ante estos retos globales. Por esta razón, **es preciso adoptar con urgencia la propuesta de modernización de los instrumentos de defensa comercial² que presentó la Comisión en 2013.**

Además, el marco jurídico internacional está evolucionando, ya que pronto van a expirar algunas disposiciones sobre los cálculos de dumping de los protocolos de adhesión de China, Vietnam y Tayikistán a la Organización Mundial del Comercio. La Comisión tiene previsto introducir **nuevas modificaciones en la actual legislación sobre defensa comercial de la UE**, incluida una nueva metodología para calcular el dumping, que permitan actuar en respuesta a las nuevas subvenciones que se descubran y garanticen una transición ordenada a la nueva situación.

La Comisión considera que ahora es indispensable actualizar y reforzar los instrumentos de defensa comercial de la UE, y darles más coherencia jurídica.

1. La propuesta de la Comisión de 2013 sobre la modernización de los instrumentos de defensa comercial

En abril de 2013, la Comisión adoptó una ambiciosa propuesta encaminada a modernizar los instrumentos de defensa comercial con una mayor transparencia, procedimientos más rápidos y medidas de observancia más eficaces. En particular, propuso no seguir aplicando la regla del derecho inferior en determinadas circunstancias bien definidas y limitadas, es decir, en el caso de las exportaciones que se benefician de importantes distorsiones relacionadas con las materias primas (como por ejemplo la doble indicación de precios o la imposición de tasas de exportación). El Parlamento Europeo se pronunció sobre esta propuesta en 2014.

² COM(2013) 192 final.

¿En qué consiste la regla del derecho inferior?

Para imponer medidas antidumping provisionales es preciso probar la existencia de dumping por parte de un tercer país y demostrar un perjuicio a la industria de la UE, con una relación de causalidad entre ambos. El nivel del derecho antidumping que se impone entonces es igual al margen de dumping o al nivel que elimine el perjuicio, si este último es inferior (la «regla del derecho inferior»). Por ejemplo, en relación con las bobinas laminadas en caliente originarias de China³, el margen de dumping establecido fue del 102 % y el margen de perjuicio, del 19 %, que fue el nivel al que se fijaron los derechos. **Así, la regla del derecho inferior limita el nivel de los derechos que pueden imponerse.**

La aplicación sistemática de la regla del derecho inferior por parte de la UE va más allá de las obligaciones básicas establecidas en el Acuerdo antidumping de la OMC. **La inmensa mayoría de los miembros de la OMC (incluidos los Estados Unidos) no ejercen ese tipo de moderación.** Los EE. UU. imponen el doble de medidas antidumping que la UE, con derechos normalmente mucho más elevados. Por ejemplo, en relación con los productos de acero laminados en frío, en 2015 los EE. UU. impusieron a China un tipo de derecho nacional del 266 %, mientras que el derecho aplicado por la UE fue del 21,1 %⁴. En relación con las barras de acero de refuerzo del hormigón, los EE. UU. establecieron un tipo de derecho de ámbito nacional del 133 % para las importaciones procedentes de China en 2012, que cabe comparar con el 22,5 %⁵ aplicado por la UE en 2016. **Esta notable diferencia en los niveles de derechos corre el riesgo de desviar el comercio hacia la UE, ejerciendo una presión adicional sobre la industria y los trabajadores europeos.**

En su Comunicación titulada «Siderurgia: Preservar el empleo y el crecimiento sostenibles en Europa», de marzo de 2016, la Comisión se comprometió a usar los instrumentos de defensa comercial existentes en la mayor medida posible, aunque también instó al Consejo a adoptar rápidamente la propuesta sobre la modernización. La Comisión también ha transmitido al Consejo sugerencias sobre cambios jurídicos que permitan reducir dos meses las investigaciones de defensa comercial y modificar la actual metodología de cálculo del objetivo de beneficio.

En su discurso de septiembre de 2016 sobre el estado de la Unión, el presidente de la Comisión declaró lo siguiente: «Tenemos que adoptar más medidas, pues el exceso de producción en algunas partes del mundo está provocando la quiebra de productores europeos. Por eso, para abordar esta cuestión del exceso de capacidad, ya he visitado China dos veces este año. Esta es también la razón de que la Comisión haya propuesto modificar la regla del derecho inferior. Los Estados Unidos imponen un arancel del 265 % a la importación de acero procedente de China, mientras que aquí en Europa algunos gobiernos han insistido durante años en que redujéramos los aranceles aplicables al acero chino. Insto a todos los Estados miembros y a este Parlamento a que respalden a la Comisión a la hora de reforzar sus instrumentos de defensa comercial. No debemos ser unos defensores ingenuos del libre comercio, sino que hemos de ser capaces de responder al dumping con la misma firmeza con que la que actúan los Estados Unidos»⁶.

Sin embargo, a pesar de los numerosos llamamientos a actuar rápidamente que ha realizado el Consejo Europeo (en particular en marzo y junio de 2016), el Consejo aún no ha podido

³ DO L 272 de 7.10.2016, p. 33.

⁴ DO L 210 de 4.8.2016, p. 1.

⁵ DO L 204 de 29.7.2016, p. 70.

⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_es.htm

alcanzar un acuerdo sobre la propuesta de modernización, sobre todo por la situación de bloqueo en la que se encuentra la adaptación de la regla del derecho inferior.

La Comisión ha propuesto posibles fórmulas para adaptar la regla del derecho inferior en casos específicos y cuidadosamente definidos en los que se dan enormes excesos de capacidad o distorsiones relativas a las materias primas (como en el caso de los precios de la energía).

Habida cuenta de los retos a los que se enfrenta actualmente la industria de la UE, **es de suma importancia hallar un acuerdo sobre esta propuesta.**

2. La futura propuesta de la Comisión: abordar las situaciones en las que no prevalecen los precios del mercado

En un mundo donde las cadenas de suministro son globales y complejas, el cálculo tradicional del dumping no permite tener en cuenta todos los factores y distorsiones que existen en algunas economías emergentes y en transición. La UE no puede permanecer indefensa ante las subvenciones masivas, las interferencias de los gobiernos, la falta de transparencia y la falta de independencia del sector financiero, que proporciona ventajas desleales a los exportadores de algunos países.

En respuesta a estos nuevos retos y transiciones en varias economías del mundo, la Comisión quiere proponer nuevas modificaciones de la legislación de defensa comercial de la UE. La propuesta no va a atribuir el «estatuto de economía de mercado» a cualquier país, sino que garantizará que los instrumentos de defensa comercial de la UE se adapten para hacer frente a los nuevos retos y realidades jurídicas y económicas, manteniendo un nivel equivalente de protección.

La Comisión va a proponer una nueva metodología antidumping para reflejar las distorsiones del mercado vinculadas a la intervención pública en los terceros países que ocultan el verdadero alcance de las prácticas de dumping. Al determinar las distorsiones se tomarán en consideración varios criterios, como las políticas del Estado y su influencia, la presencia generalizada de empresas de propiedad estatal, la discriminación en favor de empresas nacionales y la independencia del sector financiero. Esta nueva metodología será neutral en cuanto a los países, ya que puede aplicarse del mismo modo a todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio. Implicará la supresión de la lista de países sin economía de mercado de la legislación antidumping, Y permitirá adaptar más la legislación y la práctica de la UE a la de otros socios internacionales, como los Estados Unidos y Canadá.

Cuando se detecten distorsiones, los precios y costes no se tendrán en cuenta para calcular el dumping y la Comisión utilizará otros valores de referencia disponibles, incluidos los costes y precios en otras economías. La Comisión elaborará informes específicos por países o sectores en los que identificará las distorsiones. Como ya se hace ahora, corresponderá a la industria de la UE presentar las denuncias, que, no obstante, podrán estar basadas en tales informes de la Comisión para exponer los casos.

En muchos terceros países falta transparencia por lo que se refiere a las subvenciones. Es manifiesto que las subvenciones causan distorsiones y excesos de capacidad. Deben reforzarse los instrumentos europeos de defensa comercial para permitir que la Comisión tome medidas sobre nuevas subvenciones que solo se revelen a través de una investigación.

Al aplicar su nueva metodología, la Comisión garantizará una transición ordenada y transparente al nuevo sistema, que tendrá en cuenta los derechos adquiridos. Por tanto, tiene la

intención de proponer que el nuevo régimen solo se aplique a las investigaciones abiertas después de la entrada en vigor del cambio legislativo.

3. Conclusión

La propuesta de la Comisión de 2013, unida a esta nueva metodología, garantizará que los instrumentos de defensa comercial de la UE sigan siendo económicamente eficaces, jurídicamente sólidos y políticamente sostenibles para salvaguardar los principios de un comercio libre y justo en los que se basa la política comercial de la Unión Europea.

La Comisión invita al Consejo Europeo a apoyar sus esfuerzos en consonancia con el planteamiento expuesto en la presente Comunicación. En particular, la Comisión invita al Consejo Europeo:

- a alcanzar un acuerdo político sobre la propuesta de la Comisión de 2013 en la reunión del Consejo de 11 de noviembre, incluida la adaptación de la regla del derecho inferior en circunstancias muy claras y específicas de exceso de capacidad o distorsiones del mercado de las materias primas (por ejemplo, en el caso de la energía), y
- a apoyar el planteamiento descrito en la presente Comunicación para abordar las situaciones en las que no prevalecen los precios de mercado y hacer frente a los cambios venideros en diversos protocolos de adhesión a la Organización Mundial del Comercio.