



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

**LA POLÍTICA ANTIDUMPING DE LA UNIÓN
EUROPEA ¿INSTRUMENTO DE DEFENSA
COMERCIAL O HERRAMIENTA PROTECCIONISTA
AL SERVICIO DE LOS GRUPOS DE INTERÉS?**

**ANTI-DUMPING DUTIES BY THE EUROPEAN
UNION: A TRADE DEFENCE INSTRUMENT OR A
PROTECTIONIST WEAPON FOR THE INTEREST
GROUPS?**

Autor:

Jorge Alonso Rodrigo

Director:

Luis Antonio Sáez Pérez

Facultad de Economía y Empresa

2018

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| ABREVIATURAS UTILIZADAS | 3 |
| I. INTRODUCCIÓN | 4 |
| 1. Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado | 4 |
| 2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés. | 5 |
| 3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo..... | 6 |
| II. LA POLÍTICA ANTIDUMPING EN LA UNIÓN EUROPEA | 7 |
| III. PRINCIPALES ARGUMENTOS EN CONTRA DEL ESTABLECIMIENTO DE DERECHOS ANTIDUMPING..... | 13 |
| IV. INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LOS PROCEDIMIENTOS ANTIDUMPING DE LA UNIÓN EUROPEA..... | 17 |
| 1. Los <i>lobbies</i> en el marco comunitario | 20 |
| 2. Los <i>lobbies</i> en los procedimientos antidumping | 21 |
| V. UNA MIRADA DESDE BRUSELAS: ENTREVISTA A PATRICIA CIREZ | 25 |
| VI. CONCLUSIONES | 30 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 34 |

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CECA.....Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CNMC.....Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

DO.....Diario Oficial de la Unión Europea

GATT.....Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

OMC..... Organización Mundial del Comercio

PIB..... Producto Interior Bruto

UE..... Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

1. Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado

¿Qué razones existen para que los Estados no interfieran en el comercio? ¿Cuáles son los argumentos a favor del libre comercio?

Desde los tiempos de Adam Smith los economistas han defendido el libre comercio como el ideal por el que la política comercial debía luchar, no tanto por ser una solución perfecta sino por ser mejor que ninguna otra intervención que pueda aplicar un gobierno. Los modelos teóricos sugieren que el libre comercio evita las pérdidas de eficiencia asociadas a la protección (Krugman *et al.* 2001).

Además, los economistas consideran que existen ciertas ventajas del libre comercio que no se ven reflejadas en el análisis convencional coste-beneficio, las denominadas ganancias «dinámicas». El libre comercio permitiría, por ejemplo, detener excesivas entradas de empresas atraídas por la protección del mercado que contribuirían a aumentar la ineficiencia de la industria.

El libre comercio fomenta asimismo el aprendizaje y la innovación fruto de la necesidad de competir, conduciendo a una escala de producción más eficiente.

Frente a éstos, los defensores de las políticas arancelarias esgrimen a menudo, como principal argumento, la cuestión del bienestar nacional. Podemos encontrar un claro ejemplo actual de esto en la política comercial de Donald Trump, quien asegura estar anteponiendo los intereses del país por encima de las dinámicas económicas globales, primando la protección de las industrias nacionales. Sin embargo, es conveniente diferenciar aquí entre el bienestar nacional y el de grupos particulares de individuos. Distinción que nos va a permitir entender por qué los defensores de las políticas comerciales proteccionistas reivindican generalmente que éstas van a beneficiar a toda la nación.

En el presente trabajo se propone un análisis de la política antidumping de la UE, haciendo especial hincapié en las motivaciones que pueden encontrar los distintos grupos de interés para interferir en ella y las consecuencias que de ello se derivan para la economía en general.

2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés.

Tras la crisis económica de 2008 se produjo un importante aumento de las políticas proteccionistas en todo el mundo (Gamberoni *et al.* 2009; Organización Mundial del Comercio 2009), y aunque en la actualidad la economía mundial se ha fortalecido, habiendo alcanzado un crecimiento del 3% en el año 2017 (Naciones Unidas 2018), la amenaza de una guerra comercial entre Estados Unidos y China se ha acrecentado en los últimos meses.

Esta tendencia es peligrosa, especialmente en el caso de la política antidumping, puesto que cada vez son más las voces entre los economistas que afirman que detrás de la mayoría de procedimientos antidumping no hay un ánimo de castigar la competencia injusta sino una protección encubierta de las industrias nacionales (Mankiw *et al.* 2005).

A diferencia de otras manifestaciones de políticas proteccionistas, los procedimientos antidumping son legales, cuando se desarrollen bajo lo establecido por la Organización Mundial del Comercio (en adelante ‘OMC’). Esto llama poderosamente la atención, puesto que esta organización se caracteriza por una ferviente defensa del libre comercio (The Economist, 2018).

No constituye el objeto del presente trabajo realizar un análisis de la política comercial de la Unión Europea (en adelante ‘UE’) en general, sino abordar la política antidumping en exclusiva, estudiando sus causas, justificaciones y consecuencias, y centrando el objeto de estudio en la influencia que pueden tener, y de hecho tienen, los grupos de presión a la hora de perfilar esta política.

Aunque existe muy variada bibliografía dedicada al análisis de la motivación de las políticas antidumping o el motivo por el cuál estas han aumentado enormemente desde finales del siglo pasado (Prusa *et al.* 2002), la cuestión de la influencia que tienen los grupos de presión a lo largo de este procedimiento es una cuestión prácticamente inexplorada por los autores especializados, y es precisamente eso lo que pretendo con este trabajo.

Finalmente, y en este caso a título personal, otra de las motivaciones para realizar el trabajo la encontré en la propia naturaleza del tema, situado en la frontera entre las disciplinas del Derecho y la Economía, cuya relación cuando nos situamos en el ámbito del Derecho de la Competencia y de la Política Comercial es obligada.

3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo.

A lo largo de este trabajo explicaré de manera sucinta el funcionamiento de la política antidumping de la UE así como las condiciones que se deben dar para iniciar un procedimiento antidumping (II).

Una vez establecido este marco teórico básico repasaré las principales críticas que se han planteado por parte de reputados economistas en relación con esta política, y el uso que de ella se hace en la actualidad (III).

A continuación, con una muestra que recoge todos los procedimientos antidumping iniciados en la UE entre 1995 y 2015 trataré de identificar un patrón que nos permita establecer una correlación entre el grado de concentración de una determinada industria y su facilidad para acceder a esta política y obtener derechos antidumping (IV). Los datos de los procedimientos anti-dumping proceden de la *Temporary Trade Barriers Database* del Banco Mundial, desarrollada por Bown (2016).

Este análisis nos dotará de las herramientas necesarias para abordar la cuestión que se propone en el mismo epígrafe respecto a la efectividad real de esta política o en su caso las causas de su ineficiencia.

Finalmente, se presentará el punto de vista de un importante grupo de interés en Bruselas, lo que permite tener una visión más amplia de la importancia del papel que éstos desempeñan a la hora de perfilar la política antidumping de la UE (V).

El TFG terminará con unas conclusiones que subrayarán la importancia de la política comercial para una organización supranacional como la UE y la necesidad de que ésta funcione de manera justa y proporcionada. Por ello en este punto se incluirá una breve reflexión de la línea que se debería seguir en los próximos años para dotar a la UE de un instrumento de defensa comercial verdaderamente efectivo. Lo mencionado se afrontará combinándose los métodos descriptivos y analíticos.

II. LA POLÍTICA ANTIDUMPING EN LA UNIÓN EUROPEA

A menudo se ha afirmado que una posible consecuencia de la competencia imperfecta sobre el comercio internacional es que las empresas no fijan necesariamente el mismo precio para los bienes que exportan y para los bienes que venden a los compradores nacionales (Krugman *et al.* 2001). Esta práctica genera el fenómeno conocido como dumping.

El dumping se define como aquella situación en la que una empresa oferta su producto en un mercado extranjero a un precio inferior al coste total de producción de dicho producto o inferior al precio con el que se oferta el producto en el mercado nacional de la empresa (Blonigen *et al.* 2016).

Para que una empresa se vea incentivada a hacer dumping deben darse determinadas circunstancias o condiciones:

- Debe tratarse de una industria de competencia imperfecta, donde las empresas fijan los precios y no aceptan el precio del mercado como dado.
- Los mercados deben estar segmentados, por lo que los residentes nacionales no pueden comprar fácilmente bienes destinados a la exportación.

Aunque diversos autores han afirmado a lo largo de una variada y extensa bibliografía que es difícil encontrar un buen argumento estrictamente económico que demuestre que el dumping es perjudicial para una economía (Mankiw *et al.* 2005; Krugman *et al.* 2001 entre otros), esta práctica se considera desleal y en consecuencia se han articulado una serie de mecanismos conocidos como medidas antidumping para que los Estados se defiendan frente a ella. Estas medidas, que fueron concebidas para ser utilizadas exclusivamente contra aquellas empresas exportadoras sospechosas de prácticas desleales y que vendían sus productos a un precio inferior del considerado como «valor normal» han aumentado significativamente en las últimas décadas, y distintos estudios demuestran que en general, los motivos que desencadenan la utilización de este tipo de políticas son en su gran mayoría estratégicos y no económicos (Prusa *et al.* 2002).

A principios del siglo XX muy pocos eran los países que habían elaborado leyes regulando los procedimientos antidumping (Canadá en 1904, Australia en 1906, Sudáfrica en 1914 y Estados Unidos en 1916), sin embargo, en la actualidad la gran

mayoría de países del mundo han abordado esta cuestión, dotando a sus ordenamientos jurídicos de los instrumentos legislativos necesarios para hacer frente a dicha situación.

En un plano global, los criterios para determinar la existencia de dumping y los procedimientos que pueden iniciarse a continuación fueron esbozados por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en adelante ‘GATT’) y posteriormente por su sucesora la OMC. Concretamente han sido codificados en el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994 (conocido como «el Acuerdo antidumping de 1994»). Sin embargo, con posterioridad cada Estado procedió a regular de forma específica esta cuestión, respetando, claro está, dichas líneas generales. En el caso de la UE esta regulación se recoge actualmente en el Reglamento 2016/1036, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea¹.

El hecho de que la mayoría de países hayan desarrollado normativamente el Acuerdo Antidumping de 1994, y que la gran parte de estas normas estén sujetas a una interpretación que no necesariamente va a coincidir en los distintos países, de hecho rara vez coincide, explica la existencia de un elevado número de disputas planteadas ante la OMC relativas a procedimientos antidumping.

Puesto que el análisis que el presente trabajo tiene por objeto ofrecer se ha centrado en la política antidumping de la UE los procedimientos antidumping se analizarán tomando como referencia lo dispuesto en el Reglamento 2016/1036.

Según este Reglamento, se podrán imponer medidas antidumping si se dan cuatro condiciones:

- Las importaciones deben ser objeto de dumping.
- Debe existir un perjuicio importante a la industria de la UE que fabrica un producto similar. El concepto de perjuicio importante se define en el Reglamento como un grave perjuicio o amenaza de perjuicio a la industria de la UE derivado de las importaciones objeto de dumping, debe basarse en pruebas reales como la pérdida de cuota de mercado, unos niveles de precios reducidos o una rentabilidad reducida.

¹ Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea (versión codificada) (DO L 176 de 30 de junio de 2016, pp. 21-54)

- Debe haber un nexo causal entre las importaciones objeto de dumping y ese perjuicio importante. En general la determinación de la existencia de ese vínculo se basa en la coincidencia por un lado de un aumento en las importaciones y una reducción de los precios y por otro lado una pérdida de cuota de mercado y rentabilidad por parte de los productores de la UE.
- La medida antidumping no debe ser contraria al interés de la UE. A efectos de determinar esta cuestión, el artículo 21 del Reglamento indica que se deben valorar los diferentes intereses en juego, incluyendo los de la industria de la UE y los de los usuarios y consumidores.

Cuando se den estas condiciones se pueden imponer medidas antidumping sobre las importaciones del producto en cuestión a la UE. Generalmente, estas medidas adoptan la forma de derechos *ad valorem*, es decir, un porcentaje del valor de importación del producto en cuestión. No obstante, también pueden adoptar la forma de derechos específicos, esto es, un valor fijo para una determinada cantidad de mercancías. Existe una tercera modalidad conocida como «compromiso de precio», según la cual el exportador debe comprometerse a respetar unos precios mínimos de importación.

Estos derechos corren a cargo del importador de la UE, y son percibidos por las autoridades aduaneras nacionales de los países de la UE afectados.

En general el plazo de estas medidas es de cinco años, sin embargo éstas pueden reconsiderarse en determinadas situaciones, como cuando se aporten pruebas suficientes para acreditar que la desaparición de las medidas podría resultar en una continuación o en una reaparición del dumping o del perjuicio.

Un caso antidumping en la UE sigue un proceso de múltiples fases:

En un primer momento debe producirse una solicitud por parte de una empresa o una asociación o grupo de interés en representación de un sector de los productores de un determinado producto.

Se abrirá una investigación para determinar la existencia, importancia o efectos de cualquier supuesto dumping tras denuncia escrita presentada por cualquier individuo, cualquier empresa o cualquier asociación que actúe en nombre de la industria de la Unión, un concepto altamente indeterminado y que como se expondrá en el epígrafe IV otorga a los grupos de interés de la UE un amplio margen de maniobra en esta materia.

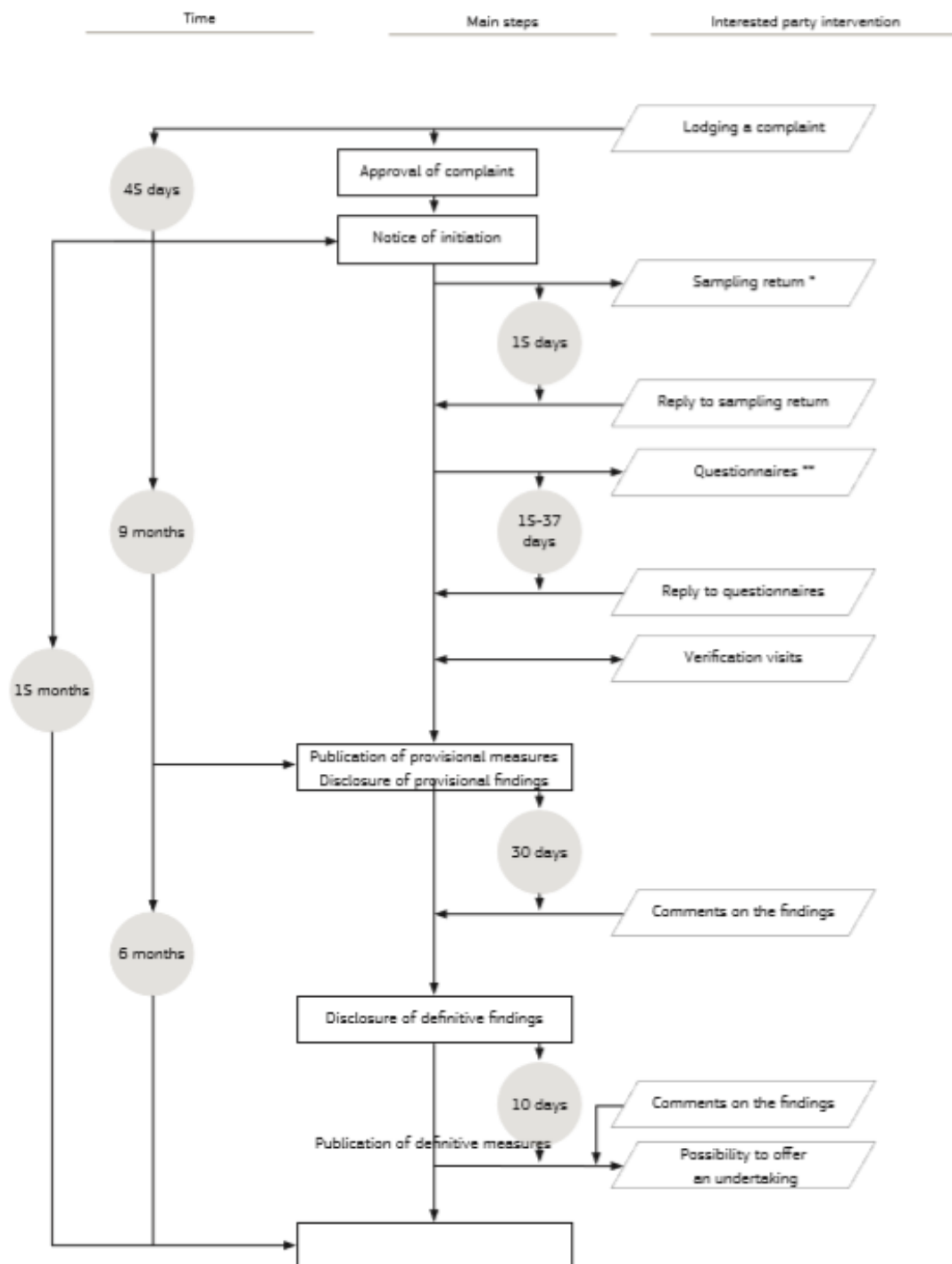
De acuerdo con el artículo 5.4 del Reglamento, la denuncia se considerará presentada por la «industria de la Unión o en su nombre» cuando esté apoyada por productores de la Unión cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción total del producto similar producido por la parte de la industria de la Unión que manifieste su oposición a la denuncia. No obstante, no se iniciará ninguna investigación cuando los productores de la Unión que apoyen expresamente la denuncia representen menos del 25% de la producción total del producto similar producido por la industria de la Unión.

Es decir, si un cuarto de los productores de dicho producto alega que efectivamente las empresas extranjeras productoras del producto están haciendo dumping y la producción conjunta de estos productores es superior a la de los que se oponen a la denuncia, la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea debe proceder con la investigación. En esta fase debe determinarse el tamaño del mercado del producto sobre el que se realiza la investigación, elaborando una lista de todos los productores europeos del producto en cuestión.

Tras la apertura del procedimiento, la Comisión podrá solicitar a los Estados miembros que le faciliten información. Asimismo, oirá a las partes interesadas que lo hayan solicitado y que hayan podido acreditar que efectivamente son partes interesadas y podrían verse afectadas por el resultado del procedimiento.

A continuación, en una tercera fase del proceso la Comisión Europea establece si se ha producido dumping, el nivel de daño que ha sufrido la industria, si ese daño ha sido provocado por el dumping y finalmente si la imposición de medidas antidumping no es contraria al interés de la UE, es decir, las cuatro condiciones a las que se ha hecho referencia anteriormente.

Anti-dumping Article 5 Investigation



Fuente: Dirección General de Comercio, Comisión Europea: *Flowchart of a typical anti-dumping investigation*.

Como ha podido comprobarse, las investigaciones antidumping requieren de un proceso administrativo relativamente corto en comparación con otras actuaciones de la UE, motivo por el cual se acude con frecuencia a este mecanismo para dar respuesta a

determinadas circunstancias económicas sobrevenidas que impiden a las empresas competir al ritmo de sus homólogas extranjeras.

No es el objeto de este trabajo analizar en profundidad cuestiones como por qué ocurre el dumping o cuáles son sus consecuencias inmediatas, debido fundamentalmente a la limitación en la extensión del mismo y a la existencia de abundante bibliografía especializada al respecto (Blonigen *et al.* 2016; Brander *et al.* 1983). Lo que propongo en los siguientes epígrafes es una reflexión respecto al uso que se da actualmente a la política antidumping en la UE, las motivaciones que descansan detrás de la mayoría de estos procedimientos y el papel fundamental que en ellos desempeñan los diferentes grupos de interés cuyo objetivo principal es defender a la industria que representan.

III. PRINCIPALES ARGUMENTOS EN CONTRA DEL ESTABLECIMIENTO DE DERECHOS ANTIDUMPING

El objetivo de la política antidumping es garantizar la competencia castigando a aquellas empresas extranjeras que venden sus productos a precios «injustos» o inferiores al «valor normal». Sin embargo, a pesar de que los defensores de las medidas antidumping aseguran que éstas hacen que el comercio internacional sea más justo y competitivo, otros autores alegan que más que promover la justicia, estos procedimientos se dedican a impedir la competencia extranjera, traducéndose en último término en precios más elevados para los consumidores (Mankiw *et al.* 2005).

En general, los economistas nunca han sido muy partidarios de catalogar el dumping como una práctica dañina y que debiera ser prohibida, argumentando que en muchas ocasiones puede ser una estrategia empresarial perfectamente legítima. Además, como se ha expuesto en el epígrafe anterior, cuando se regulan las medidas antidumping se introduce un elemento de subjetividad, el llamado «precio normal». Como a menudo no resulta fácil demostrar que las empresas extranjeras cobran precios más altos a sus clientes nacionales que a los clientes de exportación, se crea esta figura basada en estimaciones de los costes de producción extranjeros o los precios pagados o por pagar en el curso de operaciones comerciales normales en el país de exportación. Sin embargo, tal y como apunta Krugman (Krugman *et al.* 2001), y de nuevo en la línea de lo afirmado por Mankiw, esta regla puede interferir con prácticas empresariales totalmente válidas como que una firma esté dispuesta a vender un producto experimentando pérdidas mientras reduce sus costes a través de la experiencia o abriendo un nuevo mercado; o que la competencia en un mercado, pongamos la UE, sea más elevada que en otro mercado extranjero y la empresa aspire a maximizar sus beneficios vendiendo productos a precios más bajos en la UE que en el otro mercado extranjero.

¿Por qué se sanciona entonces esta práctica a nivel global, si en un principio los precios bajos son el resultado deseado de un modelo competitivo? Pues porque cuando estos precios son excesiva o artificialmente bajos excluyen del mercado a empresas eficientes, dañando así la competencia en esa determinada industria (Funk *et al.* 2016).

Los críticos de las medidas antidumping atacan este instrumento proteccionista desde muy diversos frentes, a menudo enarbolando la bandera liberal, pero siempre justificando su rechazo en el perjuicio que en último término sufren los consumidores.

El libre comercio beneficia a la economía mundial, en la medida en que obliga a los países a especializarse en aquellos bienes y servicios que producen de forma más eficiente. Así, tanto productores como consumidores se ven beneficiados cuando acceden a un mercado donde los precios de los productos son más bajos.

Las medidas antidumping surgieron para evitar una excepción a esa regla general: las estrategias de precios predatorios en el comercio internacional. Esto es, cuando una empresa baja temporalmente los precios de sus productos en el mercado extranjero, aun sufriendo pérdidas por ello, con el objetivo de ganar cuota de mercado y desplazar en último término a sus competidores del mercado, pudiendo a continuación subir los precios. Aunque la intención de luchar contra una estrategia como esta sea elogiada, puede acabar convirtiéndose en una forma de establecer el precio «justo» o «normal» desde el punto de vista de las autoridades comunitarias o los distintos grupos de interés y no por la ley de la oferta y la demanda.

Permitir a las empresas europeas amenazar a las empresas extranjeras con medidas antidumping les habilita a las primeras para mantener precios elevados y limitar la competencia extranjera, traducándose ambos resultados en un perjuicio para los consumidores, ya que tienen un menor abanico de productos para elegir y éstos se ofertan a un precio más elevado (Mankiw *et al.* 2005).

Es decir, aunque la motivación inicial de las leyes antidumping era hacer frente a la preocupación creciente de que las empresas extranjeras pudieran monopolizar mercados utilizando estrategias de precios predatorios, hay diversos estudios que demuestran que irónicamente estas leyes lo que hacen es, precisamente, facilitar las prácticas colusorias fomentando un uso de la política antidumping con fines estratégicos (Zanardi 2004).

Otros autores por su parte, afirman que la política antidumping puede ser un instrumento enormemente eficaz de política comercial en lo relativo a la protección de los mercados contra prácticas desleales o deshonestas por parte de industrias extranjeras (Issabekov *et al.* 2016). Sin embargo, el problema viene por el hecho de que tal y como se ha explicado en líneas anteriores, aunque desde el punto de vista estrictamente jurídico podría calificarse el dumping como una forma de competencia desleal, y por lo

tanto serviría de justificación de las políticas antidumping por cuanto protegen los negocios afectados por esa injusticia, si lo analizamos desde un punto de vista económico el dumping puede ser considerado como un elemento más de la estrategia de negocio.

Distintos trabajos sugieren asimismo que detrás de la mayoría de procedimientos antidumping subyace un interés en iniciar represalias por algún comportamiento o práctica comercial anterior del Estado que se acusa de realizar dumping (Finger 1993; Prusa 2001). Siguiendo esta línea argumental, la amenaza de represalias actúa como un factor atenuante a la hora de implementar políticas antidumping, haciendo que los países sean más reticentes a iniciar este tipo de procedimientos (Blonigen *et al.* 2003). Según se observa en el modelo teórico propuesto por este último estudio, los Estados son más propensos a aplicar políticas antidumping cuando el Estado de origen de las empresas que han hecho dumping no está en condiciones de iniciar un procedimiento antidumping contra ellos. Vemos que de nuevo aquí priman los factores estratégicos por encima de los puramente económicos.

Otro estudio (Knetter *et al.* 2003), también poniendo el acento de la crítica en el componente estratégico de estas medidas aborda la influencia de determinados factores macroeconómicos como el tipo de cambio o el Producto Interior Bruto (en adelante ‘PIB’) de cada país en la implementación de políticas antidumping. Así, Knetter y Prusa (2003) sugieren que a la hora de iniciar un procedimiento antidumping es más determinante la cuestión relativa al precio de los productos y no tanto el daño provocado en la industria, y en consecuencia, un mayor número de procedimientos antidumping son iniciados cuando el euro está en una posición fuerte frente a la divisa extranjera en cuestión. Esto se debe a que esa circunstancia llevará a la empresa extranjera, cuyos costes en euros se verán reducidos, a bajar el precio de sus productos y perjudicar así a las empresas europeas operando en el mercado.

En definitiva, diversos autores afirman que lejos de ser un instrumento destinado a evitar las prácticas injustas o desleales en el comercio internacional se trata de un mecanismo que permite a los países proteger determinadas industrias nacionales estratégicas o simplemente debilitadas. Esta teoría se ve reforzada tras un reciente análisis elaborado por Bown y Crowley en el que analizan los procedimientos antidumping de los últimos años diferenciándolos en función de los diferentes países que los inician, y en el que se sugiere que el patrón de protección está altamente

influenciado por las necesidades de protección específicas de las industrias domésticas de cada país y no por diferencias sistemáticas e injusticias en los precios por parte de proveedores extranjeros (Bown *et al.* 2016). Es decir, según esta teoría, las políticas antidumping no serían más que una forma de proteger determinadas industrias salvaguardadas por poderosos *lobbies*, dañando con esa protección a todas las demás.

En el presente epígrafe ha podido observarse que en la política antidumping, las motivaciones estratégicas revisten generalmente una mayor importancia que las motivaciones meramente económicas. Sin embargo, esta ausencia de fundamentos económicos no le priva de ser un instrumento protagonista en el diseño de la política comercial de los Estados, o en este caso de una organización supranacional como la UE, algo que frustra a un elevado número de economistas habiéndose llegado a afirmar que «[...] la política antidumping de los Estados es un mecanismo ordinario de protección pero con un buen programa de relaciones públicas» (Finger 1993).

La UE juega un papel fundamental en el comercio mundial, de hecho hasta 2015 representaba un 15,22% de las exportaciones mundiales de bienes y un 25,23% de las exportaciones mundiales de servicios (Organización Mundial del Comercio 2017). Ello no obsta, sin embargo, para que se encuentre entre los países que hacen un mayor uso de la política antidumping, entre 2005 y 2015 se iniciaron 172 procedimientos antidumping (Bown 2016).

El hecho de que esta política tenga tanta importancia en las relaciones comerciales de la UE sin lugar a dudas justifica que deba ser objeto de análisis, para ver si su utilidad es real o si por el contrario se está apelando a la justicia y lealtad comerciales por parte de determinadas industrias poderosas de la UE con el objetivo de mantener su hegemonía y no verse superadas por empresas extranjeras más competitivas. Esta última explicación es la que parece obtenerse del análisis de los procedimientos antidumping planteados por la UE entre 1995 y 2015 clasificados en función de los bienes afectados que se propone en el siguiente epígrafe.

IV. INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LOS PROCEDIMIENTOS ANTIDUMPING DE LA UNIÓN EUROPEA

Tal y como se ha puesto de manifiesto en la primera parte del trabajo las particulares características de la política antidumping le hacen susceptible de ser utilizada con fines proteccionistas y motivaciones estratégicas, desvirtuándose así de los objetivos para los que se creó.

Y en ese proceso los distintos grupos de interés de la UE juegan un papel fundamental, de hecho, a través de su influencia en Bruselas han ido modelando a lo largo de los últimos años esta política comercial para adaptarla sus intereses.

En el presente epígrafe se pretende analizar en primer lugar si existe una relación entre el grado de organización de las industrias y el número de procedimientos iniciados por éstas. A continuación se interpretarán los resultados obtenidos distinguiendo las diferentes posibilidades de actuación que tienen los *lobbies* en relación a los procedimientos antidumping y las motivaciones que les pueden llevar a iniciarlos.

En los últimos años la actividad antidumping de los distintos países ha sido recopilada por el Banco Mundial (Bown, 2016), lo que permite llevar a cabo análisis de esta política diferenciando entre los procedimientos iniciados por cada país, los productos sobre los que recaen o el año en el que tienen lugar. En el presente trabajo se ha tomado como muestra los procedimientos antidumping totales iniciados por la UE entre 1995 y 2015 y se han ordenado atendiendo a los productos que se vieron afectados.

Los productos por su parte aparecen clasificados en función de su código de Nomenclatura Combinada (NC), una herramienta de clasificación de bienes que se creó para responder a las exigencias de la Unión aduanera y permitir obtener estadísticas del comercio exterior de la UE y que está regulada en el Reglamento 2017/1995².

² REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2017/1925 DE LA COMISIÓN, de 12 de octubre de 2017 por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n°. 2658/87 del Consejo relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DO L 282/1 de 31 de octubre de 2017)

| PRODUCTO | CÓDIGO NC | NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS ANTIDUMPING | PORCENTAJE |
|--|------------------|---|-------------------|
| Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos | 3 | 7 | 1,48% |
| Frutas y frutos comestibles | 8 | 2 | 0,42% |
| Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas | 20 | 1 | 0,21% |
| Preparaciones alimenticias diversas | 21 | 1 | 0,21% |
| Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre | 22 | 5 | 1,06% |
| Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos | 25 | 1 | 0,21% |
| Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación | 27 | 5 | 1,06% |
| Productos químicos inorgánicos | 28 | 17 | 3,60% |
| Productos químicos orgánicos | 29 | 43 | 9,11% |
| Abonos | 31 | 3 | 0,64% |
| Jabón, agentes de superficie orgánicos | 34 | 1 | 0,21% |
| Productos diversos de las industrias químicas | 38 | 18 | 3,81% |
| Plástico y sus manufacturas | 39 | 38 | 8,05% |
| Pieles (excepto la peletería) y cueros | 41 | 1 | 0,21% |
| Manufacturas de cuero | 42 | 3 | 0,64% |
| Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera | 44 | 9 | 1,91% |
| Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón | 48 | 8 | 1,69% |
| Algodón | 52 | 16 | 3,39% |
| Filamentos sintéticos o artificiales | 54 | 12 | 2,54% |
| Fibras sintéticas o artificiales discontinuas | 55 | 7 | 1,48% |

| | | | |
|---|----|-----|---------|
| Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordajes; artículos de cordelería | 56 | 9 | 1,91% |
| Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos | 64 | 9 | 1,91% |
| Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto (asbesto), mica o materias análogas | 68 | 3 | 0,64% |
| Productos cerámicos | 69 | 3 | 0,64% |
| Vidrio y sus manufacturas | 70 | 5 | 1,06% |
| Fundición, hierro y acero | 72 | 62 | 13,14% |
| Manufacturas de fundición, de hierro o acero | 73 | 94 | 19,92% |
| Aluminio y sus manufacturas | 76 | 10 | 2,12% |
| Cinc y sus manufacturas | 79 | 6 | 1,27% |
| Los demás metales comunes | 81 | 3 | 0,64% |
| Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos | 84 | 11 | 2,33% |
| Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos | 85 | 36 | 7,63% |
| Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios | 87 | 9 | 1,91% |
| Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía | 90 | 2 | 0,42% |
| Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios | 95 | 1 | 0,21% |
| Manufacturas diversas | 96 | 11 | 2,33% |
| TOTAL | | 472 | 100,00% |

Fuente: Elaboración propia, basada en Bown, C. P. (2016): «Global Antidumping Database». The World Bank.

Los resultados obtenidos reflejan un claro predominio de cuatro industrias: la industria química con un 12,71% de los procedimientos antidumping totales, la industria del

plástico con un 8,05%, la industria siderúrgica con un 33,05% y la industria de la maquinaria eléctrica con un 7,63%. De hecho entre estas 4 industrias representan un 61,44% del total de procedimientos iniciados.

Estos porcentajes muestran una fuerte correlación entre el grado de concentración de la industria y su capacidad de movilización y el número de procedimientos antidumping iniciados en los últimos años.

Todas las industrias mencionadas cuentan con una importante representación en Bruselas. Sin embargo, sería un error, fruto de una interpretación maniquea, atribuir estos resultados exclusivamente a la actividad de las asociaciones o a los grupos de interés.

Lo que se propone a continuación es una reflexión en torno a las motivaciones que puede tener una industria en ser partícipe por la vía de su representación en Bruselas en los procedimientos antidumping y hasta qué punto esta política en concreto facilita ese acceso en mayor medida que el resto.

1. Los lobbies en el marco comunitario

En general el deseo de influir en las decisiones de carácter público por parte de los individuos o de los grupos es algo consustancial a la vida pública. En todas las épocas de la historia se ha dado una interacción entre comunidad política e intereses de grupo (Álvarez *et al.* 2014), sin embargo, tal y como pone de manifiesto Jerez (Jerez 2000) la aparición de este fenómeno queda vinculado a tres factores: los procesos de industrialización, el reconocimiento del derecho a la libre asociación y la regulación por vía parlamentaria de las más diversas actividades económicas.

Tener interés en la normativa que afecta es algo natural, lo mismo en el contenido de la decisión que el poder público ha de tomar, sin embargo es vital cerciorarse de que exista una proporcionalidad o equilibrio en ese acceso a los poderes públicos.

Existe un claro paralelismo entre el desarrollo de las instituciones de la UE y la presencia de los *lobbies* en Bruselas. Ya desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en adelante ‘CECA’) se le dio una especial importancia al desarrollo de relaciones estables entre las élites económicas y sociales de los Estados miembros y los cuerpos legislativos y ejecutivos europeos con el objetivo de avanzar

hacia una mayor integración europea por la vía del afianzamiento de lealtades (Álvarez *et al.* 2014). A esta tendencia inherente a la construcción europea es preciso añadir los otros motivos que justifican la acción de presión o *lobbying* en la UE como la complejidad del sistema decisorio, más fragmentado organizativamente, menos integrado jerárquicamente y más competitivo que los sistemas nacionales.

Así, el sistema de gobierno que se ha desarrollado en el seno de la UE está basado en redes cuya principal característica es una estructura cooperativa de los mecanismos de toma de decisiones que vincula a actores de sector público y privado.

Además, las decisiones tomadas por estos organismos son más técnicas que políticas generalmente, lo que hace aconsejable acudir a grupos especializados que aumenten el grado de información del legislador europeo.

2. Los lobbies en los procedimientos antidumping

Es evidente que el grado de concentración de un sector es fundamental a la hora de determinar su capacidad de movilización política, algo que como vamos a ver tiene una especial incidencia en el caso de la política antidumping.

Así, los principales usuarios de las medidas antidumping son los productores que pertenecen a sectores más concentrados, es decir, aquellos compuestos por un número de empresas relativamente pequeño que en la mayoría de casos se benefician de las economías de escala (industria del acero, industria química...). Las empresas de estas industrias pueden movilizarse con una mayor facilidad en comparación con las pequeñas empresas que forman parte de sectores menos concentrados. Esta lógica fue ya explicada hace algo más de 50 años por Olson (Olson 1965) al señalar que el problema de la política como un bien público, es decir, que los beneficios de dicha actividad no repercuten exclusivamente en la persona que la ha desarrollado sino que se transfieren al grupo en su totalidad, tiene una menor incidencia cuando el grupo es pequeño, no solo porque la velocidad y facilidad de movilización sea mayor, sino porque cada integrante del grupo recibe una fracción significativa de los beneficios de las políticas favorables. Esto también se aplicaría para un grupo que a pesar de no ser pequeño estuviera bien organizado.

Las empresas de estos sectores a los que estamos haciendo referencia se pueden permitir la inversión que supone aportar evidencias de que se está produciendo dumping y estar en permanente contacto con la Comisión, porque saben que en el futuro se va a traducir en un aumento en los beneficios (Dirk *et al.* 2009).

Además, el hecho de que la industria esté compuesta por un número pequeño de empresas les facilita el cumplimiento del requisito del artículo 5.4 del Reglamento, según el cual una solicitud de medidas antidumping debe estar apoyada por al menos un 25% de la producción total de ese bien.

Como se ha indicado con anterioridad, la mayoría de estas industrias cuentan con organizaciones encargadas de la defensa de sus intereses totalmente afianzadas y asentadas en Bruselas, como EUROFER (Confederación Europea de las Industrias del Metal y del Acero) o el CEFIC (Consejo Europeo de la Industria Química), algo que supone una gran ventaja frente a aquellas empresas que debe constituir una especie de asociaciones *ad hoc* con el objeto expreso de presentar la solicitud de medidas antidumping.

Todas estas reflexiones son coherentes con lo observado por los economistas estadounidenses Blonigen y Prusa (Blonigen *et al.* 2016), quienes en su análisis introducen como variables determinados factores políticos, demostrando que las grandes empresas, especialmente en términos de número de trabajadores, tienen más posibilidades de salir vencedoras de un procedimiento antidumping. Esto es lógico si tenemos en cuenta la capacidad de influencia política de estas industrias en comparación con otras más pequeñas.

Se puede encontrar un ejemplo bastante ilustrativo que refleja la capacidad de presión que estos grupos de interés ostentan si nos remontamos al año 2006, donde se había propuesto una reforma de la legislación antidumping que proponía dificultar el establecimiento de medidas antidumping. El motivo que llevó a impulsar esta reforma fue la transformación que habían sufrido los procesos productivos en los años previos, donde una parte de los productores europeos descentralizó alguna fase de su proceso productivo y otros redefinieron su estrategia comercial abandonando la producción en masa y centrándose en la producción de productos de un mayor valor añadido.

Ambas estrategias implicaban un distanciamiento de la política antidumping, en un caso por no sufrir ellos mismos las tarifas de la UE y en el otro por miedo a la imposición de medidas antidumping a modo de represalia por parte de otros Estados.

Sin embargo, esta proposición de reformar la legislación provocó la reacción de asociaciones de productores europeos, que eran los más interesados en mantener la política antidumping por ser sus principales usuarios. Así, a mediados del año 2007 la oposición a la reforma se volvió evidente cuando 16 asociaciones de productores formaron una coalición manifestando su clara oposición a ésta.

| | Abbreviation | Trade association full name and sector |
|-----|-----------------------|---|
| 1. | EUROMETAUX* | European Association of Non-ferrous Metal Industry |
| 2. | EUROCOTTON* | Committee of the Cotton and Allied Textile Industries of the EU |
| 3. | CEPIC* | European Chemical Industry Council |
| 4. | EUROFER* | European Confederation of Iron and Steel Industries |
| 5. | CIRIS* | International Rayon and Synthetic Fibre Committee |
| 6. | EFMA* | European Fertilizers Association |
| 7. | ESTA* | European Steel Tubes Association |
| 8. | EUROALLIAGE* | Association of European Ferro-alloy Producers |
| 9. | ECGA | European Carbon and Graphite Association |
| 10. | EUROMINES | European Association of Mining Industries |
| 11. | EWRI | European Federation of Wire Rope Industries |
| 12. | CEPI | Confederation of European Paper Industries |
| 13. | CEI-Bois | European Confederation of Woodworking Industries |
| 14. | CECED | European Association of Household Appliance Manufacturers |
| 15. | CERAME-UNIE | Liaison Office of the European Ceramic Industry |
| 16. | ACEA | Association of European Automobiles Manufacturers |
| | Cooperation with ETUC | European Trade Unions Confederation |

Fuente: Dirk *et al.* 2009

Los defensores de los grupos de interés a menudo alegan que éstos se neutralizan unos a otros y en consecuencia se puede concluir que de su actividad no saldrá un resultado excesivamente beneficioso para una parte y dañino para el resto de la sociedad (Olson 1965). Sin embargo, este ejemplo permite apreciar la capacidad de influencia que los *lobbies* pueden tener en la política europea. Concretamente pone de manifiesto el alto grado de movilización de los grupos de productores y cómo los importadores o minoristas observan serias dificultades para ejercer una presión similar.

Estamos en un momento en el que la UE afronta distintas tensiones: la crisis de la Eurozona, la crisis de los refugiados, la amenaza del terrorismo islamista, las aspiraciones imperialistas de Putin, la guerra comercial de Donald Trump o la negociación de un acuerdo con Reino Unido que regule las consecuencias del Brexit.

Por ello, en este ambiente convulso, la importancia de los *lobbies* es incluso mayor, puesto que los principales actores privados desean reducir la incertidumbre, y la vía más eficaz de hacerlo es a través de la influencia en la toma de decisiones.

La política antidumping, por el modo en el que está concebida actualmente y por la importancia que en su proceso se da a la acción colectiva claramente beneficia a determinados grupos por encima de otros. En la medida en que en la última fase de la investigación, donde se debe evaluar el interés de la UE se continúe considerando exclusivamente el interés de determinados productores y que ciertos sectores de la economía integrados por pequeñas y medianas empresas disgregadas sigan enfrentándose a elevados costes de movilización continuaremos teniendo una política diseñada a medida de un pequeño pero poderoso sector de la sociedad.

V. UNA MIRADA DESDE BRUSELAS: ENTREVISTA A PATRICIA CIREZ

A lo largo del presente trabajo se ha expuesto a la enorme importancia que los grupos de interés tienen en los procedimientos antidumping y de los efectos negativos de un uso arbitrario y estratégico de éstos. Sin embargo, tal y como está configurada la toma de decisiones desde las instituciones europeas no parece posible ni tampoco aconsejable prescindir de los *lobbies*, los cuales cumplen una función esencial de información y representación de determinados sectores.

Para ahondar en los efectos positivos de contar con una representación permanente en Bruselas, especialmente para las PYMEs he tenido la oportunidad de hablar con Patricia Cirez, Jefa de Asuntos Europeos y Delegada Permanente de CEOE en Bruselas, quien amablemente ha accedido a responderme a unas preguntas relacionadas con algunas de las cuestiones que se han tratado en el trabajo.

En el trabajo he explicado que el Reglamento 2016/1036 relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión establece que las medidas antidumping no deben ser contrarias al interés de la UE y a efectos de determinar esta cuestión indica que se deben valorar los diferentes intereses en juego, incluyendo no solo los de la industria de la UE sino también los de los usuarios y consumidores.

¿Hasta qué punto esto es cierto y se consulta a los consumidores por estos procedimientos? ¿Qué capacidad de influencia tienen éstos?

Se trata de una pregunta que habrían de responder las organizaciones de consumidores.

En cualquier caso, hay que tener presente que las empresas son los principales agentes de la política comercial y las generadoras de los beneficios que ésta entraña para los consumidores en términos de ampliación de la oferta de productos a mejor precio. Por tanto, es imprescindible que los instrumentos de defensa comercial vayan dirigidos, antes que nada, a favorecer y asegurar un entorno de reciprocidad en las relaciones comerciales empresariales.

En las últimas décadas ha aumentado de manera significativa la deslocalización de la producción fuera de la UE. En consecuencia, estas empresas que han descentralizado el proceso productivo acaban siendo víctimas de los procedimientos antidumping. De hecho este fue uno de los motivos por los que se impulsó una reforma de la legislación antidumping entre los años 2006 y 2008 y que acabó fracasando.

¿Cuál es la posición de CEOE al respecto? ya que como patronal ustedes representan a todas las empresas.

Desde una perspectiva empresarial es fundamental asegurar unas prácticas comerciales que respondan a las necesidades de un entorno cada vez más globalizado. Ahora bien, es imprescindible tener en cuenta la dimensión sectorial que la política comercial entraña, porque ni todos los sectores están expuestos a la misma competencia internacional, ni las economías de escala que aprovechan las empresas más expuestas son las mismas. En este sentido, dos de los factores que contribuyen a explicar por qué no se llevó a término la reforma que impulsó el ex Comisario británico Mandelson con la publicación del Libro Verde “Europa global. Los Instrumentos de Defensa Comercial de Europa en una economía global cambiante” en diciembre de 2006 (COM (2006)763) fueron, por un lado, la oposición de varios sectores industriales europeos clave y, por otro, la división de opiniones entre los Estados miembros en el Consejo de la UE.

Además, la política antidumping de la UE ha de estar en línea con la mantenida en el seno de la OMC, como subrayó BusinessEurope en aquel momento, y sigue defendiendo ahora con el apoyo de CEOE. Más concretamente, BusinessEurope puso de manifiesto la necesidad de que las economías emergentes mostraran un compromiso claro con las reglas de la OMC, ya que la intervención de los gobiernos de estos países distorsiona los mercados internacionales, sobre todo, de materias primas.

De manera muy sintética, esto es lo que se ha observado y experimentado años más tarde con China y que culminó en 2016 con la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea para modificar la metodología de cálculo antidumping en el marco de la expiración de parte del protocolo de acceso del gigante asiático a la OMC y que fue aprobada en 2017 por el Consejo. Una propuesta que se sumó a las realizadas en 2013,

aprobadas en 2017 y en vigor desde junio de este año sobre la reforma de los instrumentos de defensa comercial.

En general las decisiones que se toman en Bruselas tienen un importante componente técnico y por lo tanto para éstas sean eficaces es determinante que sean consensuadas y proporcionadas, para lo cual se requiere un alto grado de información.

¿En qué medida es útil para las empresas contar con una representación permanente en el lugar en el que se toman las decisiones, en este caso Bruselas, y en qué momento se puede requerir de su asistencia?

No solo se requiere un alto grado de información, sino de conocimiento acerca de, por un lado, qué es y cómo funciona la Unión Europea y, por otro, en qué consiste el proceso decisorio europeo. Hay que tener en cuenta que España y el resto de los 27 Estados miembros decidieron transferir a la Unión Europea una serie de ámbitos de soberanía nacional y dotarle de capacidad ejecutiva, legislativa y judicial, diferenciando así a la UE del resto de organizaciones internacionales. Una capacidad que es o bien exclusiva en áreas clave como las políticas de competencia, sin la cual el mercado interior europeo no existiría, la comercial, incluida la potestad de introducir medidas antidumping, o la política monetaria para la Zona Euro; o bien compartida, en el caso de las políticas de mercado interior, social, económica o medio ambiental.

Por tanto, la actividad que lanza y desarrolla la Unión Europea afecta de lleno a las empresas españolas y, en consecuencia, es imprescindible estar allí donde se toman las decisiones, en este caso Bruselas, con el fin legítimo de tratar de influir sobre las mismas. Para la Confederación Española de Organización Empresariales (CEOE), que siempre ha defendido el proyecto europeo de integración, el objetivo estratégico es lograr que las políticas europeas contribuyan a la mejora del entorno en el que nuestras empresas operan, de manera que, a través de un incremento de su competitividad, estén en mejores condiciones de generar riqueza, crecimiento y empleo.

Un objetivo que, en la práctica, se traduce en toda una labor de seguimiento activo de las políticas europeas particularmente por parte de la Delegación Permanente de CEOE ante la UE, operativa en la capital belga desde antes de que España entrara en la entonces Comunidad Económica Europea en 1986. Un seguimiento activo que implica una intensa labor de, en primer lugar, estudio, análisis y valoración de las iniciativas europeas que más afectan a la actividad empresarial; en segundo lugar, comunicación para difundir qué hace la UE que pueda ser de interés empresarial; en tercer lugar, generación de opinión a través de un debate continuo con nuestros miembros a través, en este caso, de la Comisión de UE de CEOE; y, en cuarto lugar, representación y defensa de los intereses empresariales españoles ante las instituciones y órganos consultivos de la UE, así como ante la organización empresarial europea, BusinessEurope, de la que CEOE es uno de sus miembros más destacados. Por último, el desempeño de estas cuatro funciones básicas de la Delegación Permanente de CEOE ante la UE se hace a partir de una escucha permanente de nuestros miembros, que se pueden dirigir a la Delegación en cualquier momento para solventar cualquier duda o cuestión que les pueda surgir a la hora de lidiar con las políticas europeas.

El pasado 8 de junio de 2018 entró en vigor una reforma en los instrumentos de defensa comercial de la UE en la que se incluye una reforma de la legislación antidumping. En la reforma se introducen novedades como una mayor celeridad en el procedimiento, un mayor apoyo a las PYMEs a través del SME Helpdesk y una mejor representación de los trabajadores permitiendo a los sindicatos ser parte en los procedimientos antidumping.

¿Cuál es la valoración de esta reforma desde CEOE? ¿Acabará traducéndose en un acceso más equilibrado y proporcional a los poderes públicos por parte de los actores involucrados?

Es aventurado evaluar los efectos de una norma que está en vigor desde hace escasos meses. El hecho de que prevea mecanismos de apoyo a las PYME es, sin duda, positivo; al igual que lo es la pretendida aceleración del procedimiento. No obstante, habrá que esperar un tiempo prudencial para estar en condiciones de analizar y valorar si, efectivamente, esta reforma cumple los objetivos para los que está diseñada sin perder

de vista la necesaria mejora, incluso reforma, de la OMC, dado que delimita el ejercicio de la política de defensa comercial de la Unión Europea.

VI. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se ha podido comprobar la enorme importancia que cobran la política comercial en general y los procedimientos antidumping en particular en el marco de la UE. Gracias a los instrumentos de defensa comercial las instituciones comunitarias garantizan la protección de los productores europeos ante posibles prácticas desleales por parte de otros países, favoreciendo un comercio justo e igualitario.

Por ello, cuando de manera sistemática una determinada empresa oferta sus productos en la UE a un precio inferior de su coste de producción o del precio con el que dichos productos se ofertan en su mercado nacional, la política antidumping permite compensar ese desfase entre el precio «normal» o «justo» de los productos y el precio real al que se están ofertando, para evitar así que empresas competitivas europeas queden desplazadas del mercado de forma injusta.

Sin embargo, como ha quedado acreditado en páginas anteriores con una revisión crítica de la bibliografía más reciente sobre el tema, esto es únicamente la teoría, y aunque así se estipula en la legislación europea, rara vez los procedimientos antidumping están impulsados por cuestiones estrictamente económicas y responden más bien a aspectos estratégicos de las industrias. Esto ha sido comprobado por importantes economistas como Prusa, Blonigen o Mankiw, quienes en sus trabajos han alertado de los efectos perniciosos que para la economía supone un uso desproporcionado de la política antidumping. Así, ésta no solo tiende a desincentivar la competencia, en muchos casos sana, y ofrecer a las empresas europeas un “escudo” que les permite mantener precios altos; sino que también fomenta una dinámica proteccionista entre los Estados, cuyas políticas comerciales se ven guiadas en muchos casos mas por aspectos políticos o estratégicos, como la búsqueda de represalias hacia sus homólogos, que por aspectos puramente económicos.

Asimismo, la forma en la que está configurada esta política en la UE, requiriendo una movilización de al menos un 25% de la producción total del bien sobre el que se desea iniciar el procedimiento, y la subjetividad que caracteriza determinadas fases de la investigación hacen que se trate de un instrumento susceptible de ser «secuestrado» por

determinadas industrias poderosas o los grupos de interés que las representan, los *lobbies*, privando al resto de pequeñas empresas de una protección efectiva.

En el análisis ofrecido en el epígrafe IV puede observarse como la industria química, la industria siderúrgica, la industria de la maquinaria eléctrica y la industria del plástico representan un 61,44% del total de procedimientos iniciados, reflejando la gran correlación que existe entre el uso de esta política y el grado de concentración de las industrias o su capacidad de movilización, a menudo a través de representaciones permanentes en Bruselas.

Esto nos puede llevar a preguntarnos acerca del horizonte que se presenta para la política antidumping en la UE. Precisamente el pasado 8 de junio de 2018 entró en vigor una reforma en los instrumentos de defensa comercial de la UE ('TDIs' por sus siglas en inglés) en la que se incluye una reforma de la legislación antidumping. Todavía es pronto para valorar los efectos de esta reforma pero su principal cambio es la introducción de un nuevo método para calcular el dumping en las investigaciones relativas a importaciones de miembros de la OMC cuyos precios y costes estén distorsionados por la intervención estatal, eliminando la anterior distinción entre economías de mercado y economías no basadas en el mercado.

En un principio la Comisión afirmó que esta reforma permitiría imponer derechos antidumping más elevados en algunos casos y acortar el periodo de investigación para así acelerar el procedimiento (Comisión Europea 2018). Esta declaración podría hacernos sospechar que se va a seguir con la dinámica actual, que ha sido ampliamente criticada en el presente trabajo. Sin embargo, en esta reforma se han introducido ciertos cambios verdaderamente interesantes y que pueden resultar muy positivos.

- En primer lugar se va a apoyar a las pequeñas y medianas empresas a través de un servicio específico de asistencia técnica para PYMEs (SME Helpdesk), que hará que les resulte más fácil participar en procedimientos de defensa comercial.
- Además, los sindicatos que representan a los trabajadores cuyos puestos de trabajo corran riesgo por la competencia desleal de terceros países van a poder participar plenamente en las investigaciones a raíz de esta reforma al considerarse por primera vez como parte interesada.

Se trata de la primera gran revisión en 15 años de los instrumentos antidumping y en ella han participado multitud de partes interesadas a través de consultas. Esta debe de

ser, a mi juicio, la línea de actuación a seguir en los próximos años si lo que se desea realmente es conseguir eliminar los efectos distorsionadores sobre el comercio derivados del dumping y restablecer una competencia efectiva.

No se trata por tanto de eliminar la política antidumping, la cual puede ser altamente positiva para el comercio internacional si se utiliza de forma responsable; ni eliminar los *lobbies*, que permiten adoptar decisiones mucho más informadas y cercanas a las partes afectadas. De lo que se trata es que de que todas las partes involucradas estén representadas de manera proporcionada y efectiva.

Asimismo, otra de las soluciones que a mi juicio deberían implementarse, junto al fomento de una representación más accesible y proporcionada de las partes, sería un impulso de la negociación internacional. Debemos atribuir a la negociación internacional gran parte de la liberalización comercial que tuvo lugar durante la posguerra (Krugman *et al.* 2001). Esta herramienta permite movilizar a los defensores del libre comercio por la vía del acuerdo mutuo. Además, debemos tener presente que acuerdos negociados sobre comercio pueden ayudar a los gobiernos a evitar guerras comerciales destructivas como la que parece estar cada vez más cerca entre EE.UU y la UE o China (The Economist 2018). Esto ayudaría a mitigar los efectos que la falta de rigor, de precisión conceptual y de metodología en la evaluación de las políticas comerciales puede desencadenar, y de los cuales Donald Trump sería el paradigma.

Finalmente, tras la exposición de la regulación de la política antidumping en la UE, la selección de los principales argumentos que se oponen al uso actual que se está haciendo de ésta y las conclusiones obtenidas del análisis efectuado en el presente trabajo estamos habilitados para tratar de abordar la pregunta que da título a éste: “La política antidumping de la UE, ¿instrumento de defensa comercial o herramienta proteccionista al servicio de los grupos de interés?”. A día de hoy está más cerca de lo segundo que de lo primero, sin embargo esto no tiene por qué mantenerse así, de hecho la reforma de la legislación antidumping a la que se ha hecho referencia en líneas anteriores es un claro signo de la intención de la mejora que existe en las instituciones europeas. Desde este trabajo se propone una recomendación de política económica, de índole práctica, basada en una defensa del interés general de los consumidores y ciudadanos, el cual debe constituir, junto con la eficiencia de las industrias europeas la piedra angular de la política antidumping, prevaleciendo en consecuencia sobre los intereses particulares de los productores locales.

En un mundo cada vez más conectado entre sí y donde la tecnología y las innovaciones que a ésta acompañan juegan un papel fundamental, que la UE se encierre en sí misma sobreprotegiendo determinadas industrias poderosas sería un enorme error. Por ello hay que encontrar la forma de devolver a la política antidumping su objetivo original: asegurar la competencia y no restringirla.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, M. I. y De Montalvo, F. (2014): «Los *lobbies* en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España». *Teoría y Realidad Constitucional*, Vol. 33, pp. 353-376.
- Blonigen, B. A y Bown, C. P. (2003): «Antidumping and retaliation threats». *Journal of International Economics*, Vol. 60, N°. 2, pp. 249-273.
- Blonigen, B. A. y Park, J. H. (2004): «Dynamic pricing in the presence of antidumping policy: theory and evidence». *American Economics Review*, Vol. 94, N°. 1, pp. 134-154.
- Blonigen, B. A. y Prusa, T. J. (2016): «Dumping and antidumping duties». En Bagwell, K. y Staiger, R. W. (Eds.), *The Handbook of Commercial Policy*. Vol. 1A, Elsevier, Amsterdam.
- Bown, C. P. (2016): «Global Antidumping Database». The World Bank.
- Bown, C. P. y Crowley M. A. (2016): «The empirical landscape of trade policy». En Bagwell, K. y Staiger, R. W. (Eds.), *The Handbook of Commercial Policy*, Vol. 1A. Elsevier, Amsterdam.
- Brander, J. y Krugman, P. (1983): «A ‘reciprocal dumping’ model of international trade». *Journal of International Economics*, Vol. 15, N°. 3-4, pp. 313-321.
- Comisión Europea 2018 → Hoja informativa del 23 de enero de 2018: «La UE modifica sus instrumentos de defensa comercial», MEMO/18/396. Puede consultarse en: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-18-396 es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-396_es.htm).
- Dirk, D. B. y Eckhardt, J. (2009): «Interest groups and the failure of EU antidumping reform». Artículo para la conferencia ‘The EU in the World Economy’, the ECPR Joint Sessions of Workshops, Lisbon.
- Finger, J. M. (1993): *Antidumping: How it Works and who gets hurt*. University of Michigan Press, Michigan.
- Funk, M. y Jaag, C. (2016): «The more economic approach to predatory pricing». *Swiss Economics*, Vol. 57.
- Gamberoni, E. y Newfarmer, R. (2009): «Trade protection: incipient but worrisome trends». Trade notes, N°. 37, The World Bank.

- Issabekov, N. y Suchecki A. M. (2016): «Analysis of the EU anti-dumping policy in terms of the revealed comparative advantages», *Comparative Economic Research*, Vol. 19, Nº. 5.
- Jerez, M. (2000): «Los grupos de presión». En Del Águila, R. (Ed.), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid.
- Knetter, M. M. y Prusa, T. J. (2003): «Macroeconomic factors and antidumping filings: evidence from four countries». *Journal of International Economics*, Vol. 61, Nº. 1, pp. 1-17.
- Krugman, P., Obstfeld, M. y Melitz, M. J. (2001): *Economía internacional*. Pearson education, Madrid.
- Lasagni, A. (2000): «Does country-targeted antidumping policy by the EU create trade diversion?». *Journal of World Trade*, Vol. 34, Nº. 4, pp. 137-160.
- Mankiw, N. G. y Phillip, S. (2005): «Antidumping: The Third Rail of Trade Policy». *Foreign Affairs*, Vol. 84, Nº. 4, pp. 107-119.
- Naciones Unidas (2018): *Situación y Perspectivas de la Economía Mundial 2018*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge.
- Organización Mundial del Comercio (2009): World trade report 2009: trade policy commitments and contingency measures. World Trade Organization, Geneva.
- Organización Mundial del Comercio (2017): Examen estadístico del comercio mundial, 2017.
- Prusa, T. J. (2001): «On the spread and impact of Antidumping». *Canadian Journal of Economics*, Vol. 34, Nº. 3, pp. 591-611.
- Prusa, T. J. y Skeath, S. (2002): «The economic and strategic motives for antidumping filings». *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 138, Nº. 3, pp. 389-413.
- The Economist (2018): «The plan to save the WTO». Vol. 428, Nº. 9101, pp. 15-17.
- Zanardi, M. (2004): «Antidumping law as a collusive device». *Canadian Journal of Economics*, Vol. 37, Nº. 1, pp. 95-122.