

ANALES

DEL INSTITUTO DE INGENIEROS DE CHILE

Calle San Martín N.º 352 - Casilla 487 - Teléf. 88841 - Santiago - Chile

Año XXXVIII A Febrero y Marzo de 1938 A N.º 2 y 3

Rodolfo Jaramillo B.

El "dumping" en el comercio internacional

I

Malos augurios se anuncian en el campo económico mundial: últimamente se insiste en la proximidad de una nueva depresión denominada «depresión Roosevelt», según la expresión de Mr. Bertrand Snell, miembro de la Cámara de Representantes de Washington.

En efecto, hay trepidación en los mercados mundiales y baja de todos los índices de consumo en la mayoría de los grandes países, que anuncian una próxima intensificación de la competencia industrial.

Toda industria necesita un mercado para sus productos y todo mercado debe conquistarse; en esta conquista concurren países distintos y distantes, en una intensa y apasionada competencia de ingenio, preparación, eficiencia y malicia.

En último término, toda industria debe defenderse y prevenirse contra los innumerables recursos que emplea el hombre en el campo de la competencia.

Entre ellos, el «dumping» es, acaso, el más importante y el más temible.

Nuestra industria está ya enfrentada a esta realidad y se encontrará con más intensidad que ahora, influida y amenazada por una serie de actitudes, generalmente denominadas «dumping».

Nos ha parecido conveniente, pues, examinar este problema en su aspecto general, primero, para tratarlo en un próximo artículo en su específica actualidad chilena.

¿Qué es el «dumping»?

Es un procedimiento mediante el cual una industria baja el precio de su producto para presionar la competencia.

Lo característico es que la baja del precio obedezca a causas artificiales o a circunstancias anormales.

Como causas artificiales pueden señalarse las primas acordadas a la producción o a la exportación, las devoluciones de industria a industria por las ventas al extranjero; las reducciones de tarifas de transportes para las exportaciones, etc. Como circunstancias anormales, la depresión de la moneda del país exportador, la necesidad de reducir stocks excesivos, etc.

Es, pues, indispensable que la reducción de los precios del artículo importado

provenza de medios artificialmente adoptados o de circunstancias anormales y que tenga por consecuencia hacer caer los precios en el mercado de destino, por debajo del nivel considerado como indispensable para permitir que la industria afectada pueda subsistir.

El objetivo del «dumping» ha sido principalmente estabilizar la producción y aliviar el mercado doméstico de stocks excesivos, y su práctica ha sido generalmente calificada de competencia desleal en las legislaciones nacionales y en las conferencias internacionales.

En los últimos años, ciertos países, faltos de materias primas, principalmente para sus industrias de guerra, han desarrollado una nueva forma de «dumping», para procurarse a toda costa las divisas que necesitan.

Nos referimos al «dumping» dirigido por el propio Gobierno contra las industrias de otros países.

Esta es la forma más desleal de ejercer el «dumping», pues viola la buena fe de los tratados que ha firmado ese Gobierno.

Por lo que hemos dicho, se comprende que el «dumping» puede revestir varias formas.

El «dumping ordinario» (real «dumping») es la venta de mercaderías importadas a menor precio que en el del mercado de su procedencia o en el precio al por mayor en el país de su producción.

Inglaterra considera el «dumping ordinario» como la venta u oferta de vender a precio inferior al costo de producción.

El «dumping por bonificación» (bounty dumping) consiste en la importación de mercaderías que en el país de origen o exportación gozan de ventajas artificiales como bonificaciones, subsidios o premios.

Estados Unidos en 1894 previno el «dumping» en el azúcar desde puertos europeos en que se otorgaban bonificaciones.

Francia, Inglaterra y Estados Unidos consideran como un «dumping» de esta naturaleza la depreciación de la moneda en los países exportadores, ya que la moneda depreciada permite competir ventajosamente con la moneda sana o no depreciada.

El «dumping en el flete» (freight dumping) consiste en otorgar facilidades en las tarifas de transportes o fletes en los países exportadores o de procedencia del artículo. Tal es el caso de Australia, Nueva Zelandia y Argentina.

Existe también una forma de «dumping» que se verifica mediante el embarque de mercaderías en consignación que se venden después a precios más bajos que los razonables, («consignment dumping»).

Se distingue también el «dumping en la manufactura» (dumping materials duty) o la obtención de ventajas indebidas en su producción o manufactura de mercaderías que pasan por otras etapas de manufactura o remanufactura en países distintos del originario de la materia prima.

Se ha considerado que la importación de mercaderías de países de moneda depreciada, constituye el «dumping» por los cambios.

Y, finalmente, algunos países como Austria, Inglaterra y Estados Unidos, han protegido sus industrias contra lo que se llama el «dumping social» (social dump-

ing), o sea, la entrada de mercaderías de países en que las condiciones sociales o del trabajo son tales que permiten un costo de producción muy bajo.

Este artificio en el precio, con miras a la competencia, puede constituir una amenaza fuerte para la industria y aun llegar a la eliminación en el mercado interno de la industria nacional en competencia con la industria extranjera.

Es indispensable defenderse. Todos los países lo han entendido así y existe hoy una verdadera «economía defensiva» contra el «dumping».

Es curioso observar que los países que tienen una legislación más severa en contra del «dumping», son los que lo ejercen hoy día con mayor intensidad.

El acento defensivo se ha puesto en la legislación aduanera, por medio de derechos especiales prohibitivos; se han dictado leyes de control de tarifas, de protección a la industria, de restricción en los cambios y se han ideado sistemas de licencias o cuotas de importación.

El derecho y las relaciones internacionales permanecen hasta ahora estériles para oponerse al «dumping»: los tratados, convenios, reclamaciones oficiales de Estado a Estado, son impotentes para solucionar, en definitiva, esta cuestión. El «*primun vivere*» de los países sobreproductores, de población excesiva o faltos de mercado, aumenta considerablemente la presión industrial y los obliga a considerar la fuerza como última razón.

Es necesario buscar la defensa dentro de los propios recursos y con caracteres de unilateralidad privada.

Sin duda, que la mejor manera de combatir el «dumping» es llegar a determinar sus causas, procurando una razonable y discreta inteligencia entre los productores de los distintos países, mediante acuerdos que consideren las diversas circunstancias de los mercados y que otorguen una situación de igual competencia de los artículos importados y exportados, fijando precios y excluyendo la competencia desleal. Pero ese tiempo está lejano aún.

Hasta hoy, sólo se ha podido obtener un resultado favorable, en la Convención del Azúcar en Bruselas. Otro caso semejante lo tenemos en el Pacto del Azoé en 1929, en el cual participó Chile.

Importa señalar la Convención para la Protección de la Propiedad Industrial realizada en París, modificada en Bruselas y después en Washington y La Haya y que formó la Unión Internacional para la protección de la Propiedad Industrial. 37 países formaron parte de ella en 1925.

Ya antes, en 1920, la Conferencia Internacional de Finanzas; posteriormente, la Conferencia Económica Mundial de Ginebra; la Liga de las Naciones, en diversas ocasiones y la Conferencia Imperial Económica Británica de Ottawa, en 1932 se han preocupado y estudiado el problema del «dumping».

Desgraciadamente, sus acuerdos, justos y encomiables en teoría, no han tenido una aplicación práctica y la lucha por el mercado, la necesidad de vender a toda costa y a cualquier precio, ha predominado en la realidad de las relaciones comerciales internacionales.

La necesidad y, sobre todo, la necesidad en el desorden, carece de ley.

En resumen, la depresión económica que se insinúa, colocará a nuestras industrias ante una fuerte presión de la competencia extranjera que se valdrá, seguramente, del «dumping», en sus diversas formas; interesa prevenirse desde luego.

Ya ha comenzado y nuestro Gobierno ha tomado medidas para proteger la fabricación de artefactos sanitarios y del vidrio plano.

Se quejan también los fabricantes de paños, de ampolletas eléctricas, de sacos y de cueros.

Desde luego, sepamos que en sólo nuestro esfuerzo concentrado y organizado estará la solución para evitar los perjuicios que puede traer a nuestras industrias y a la Economía Nacional.

II

LA DEFENSA DE LA INDUSTRIA NACIONAL EN CONTRA DEL «DUMPING»

Con la exposición que hacemos podemos afirmar que el problema del «dumping» encierra una indiscutible importancia.

En mayor o menor grado, según sea la industria de que se trate, un «dumping» bien dirigido, si no tiene defensa en el país atacado, puede producir perturbaciones: primero, la parálisis, en seguida y después la destrucción de la industria contra la cual se dirige en el mercado nacional.

Hemos visto ya cómo los grandes países, cuando son a su vez víctimas del «dumping», se defienden adoptando aún las medidas más extremas.

Ahora ha llegado el momento de preguntarse de qué medios podría valerse el Estado de Chile para defenderse del «dumping» de países extranjeros.

Lo más elemental parece que fuera la celebración de tratados comerciales con fijación de tarifas.

En definitiva, este medio resulta ineficaz y sólo produce una polémica ingrata y sin consecuencia práctica alguna. En efecto, la concesión de primas se hace en forma general y reservada, por lo cual es difícil llegar a establecerlas; por otra parte, la depreciación de la moneda, los acuerdos de industria a industria y las demás maneras indirectas del «dumping» se originan al margen de la esfera oficial del Estado que efectúa el «dumping» y diluye, por lo tanto, su responsabilidad afecta en el tratado.

El Derecho Internacional, pues, es hasta ahora impotente para remediar el mal y cada Estado, en consecuencia, debe defenderse en forma unilateral, por medio de la legislación o actitud interna contra las maniobras desleales exteriores.

¿Cuáles son esas medidas? ¿De qué recursos puede echar mano la legislación? ¿Qué actitud conviene adoptar?

Hasta 1928, no existía en nuestro país legislación alguna que significara una defensa de la industria nacional en contra de las importaciones desleales. El 22 de febrero de ese año se dictó la Ley 4321, sobre Arancel Aduanero, que autorizó el aumento en un 35% de los derechos de internación de artículos análogos a los que el país produzca en cantidad suficiente para su abastecimiento.

Esta disposición, reproducida textualmente en los aranceles posteriores, ha permitido defender, en algunos casos, las industrias; pero por la limitada elevación de tarifas que autoriza, es manifiestamente insuficiente para combatir el «dumping» en la forma y condiciones en que actualmente se practica.

Puede decirse, en general, que la dictación de leyes, elevando los derechos de aduana, tiene graves inconvenientes; desde luego, su sola presentación provoca una importación considerable de los mismos artículos, cuya entrada se desea impedir, frustrándose así el objeto de la ley; en otros casos, es difícil, si no imposible, fijar exactamente el monto de elevación de los derechos, pues se ignora, en realidad, a cuánto asciende la protección que el artículo extranjero recibe incorrectamente.

Posteriormente, en abril de 1932, se dictó la Ley sobre Operaciones de Cambios Internacionales, facultándose a la Comisión respectiva para controlar las exportaciones y autorizar la importación de mercaderías sólo en casos determinados.

Es indudable que las facultades que la ley concede a la Comisión de Cambios pueden servir para regular las importaciones de cualquier país; pero, en sí, este es un procedimiento demasiado inestable en un sistema de defensa que requiere una mayor continuidad en su aplicación y tiene, además, el inconveniente de que si no existe un convenio de compensación, se consideran las medidas restrictivas como discriminatorias, con sus consecuentes dificultades de orden político y comercial.

En suma, la elevación de derechos aduaneros y el control de cambios no constituyen una defensa plena contra el «dumping».

¿Qué otra cosa puede hacerse?

Contestando esta pregunta nos interesa subrayar el régimen de Licencias y Cuotas de Importación establecido entre nosotros por el Decreto-ley 138 de 1932.

Consiste en la facultad conferida al Presidente de la República para fijar las cantidades totales de los diversos artículos que podrán importarse en un período dado y fijar a cada país las cuotas que les correspondan en dichas importaciones.

Este régimen, comparado con las otras medidas anti-dumping, nos parece de una mayor eficacia indiscutible.

El régimen anotado, denominado también «régimen de contingentes», ofrece un elemento de organización de la producción interna: produce la normalidad de las corrientes comerciales; estimula el establecimiento de consorcios internacionales, que racionalizan la industria, impidiendo las maniobras desleales; crea una base muy sólida para las negociaciones comerciales entre los países, corrigiendo los saldos desfavorables de la balanza comercial y, finalmente, tiende a establecer y mantener un nivel alto en los salarios.

Es indudable que este régimen debe encontrarse minuciosamente reglamentado y tolera, naturalmente, una adecuación variable con los mercados, productos y épocas.

En Chile está completado en la Ley 5202, de 1933; pero, desgraciadamente, su aplicación no ha sido precisamente muy amplia y sólo se ha referido, generalmente, a casos distintos de los de defensa contra el «dumping» y a muy contados artículos, como el azúcar.

Diríase que no se ha comprendido en su valor exacto el alcance de este régimen o que no se hubiera tenido confianza en los resultados de su aplicación.

Sin embargo, en Francia, Perú y otros países ha dado espléndidos resultados y su mecanismo se ha desarrollado con expedición.

Caillaux, Julien Durand y M. Auge Laribe, entre otros tratadistas, lo preconizan como un sistema que, aunque delicado en sí mismo, puede poner fin a la anarquía económica en que se debate el mundo.

Es de un máximo interés, pues, que se uniforme la acción de los industriales para formar un plan general y pedir, en seguida, al Gobierno una política más de-

cidida contra el «dumping». Hemos visto que al Gobierno y al Trabajo, en su calidad de socios participantes en la industria nacional, les conviene defenderla e incrementarla en la mejor forma que se pueda.

Como hemos dicho en otros artículos, ha comenzado desde hace algunos meses un «dumping» formidable contra nuestras industrias. Las que lo han sufrido principalmente han sido:

Los fabricantes de artículos sanitarios, en favor de los cuales el Gobierno ya ha adoptado medidas de protección.

La fabricación de vidrios planos, que está amenazada con la internación de vidrios de mala calidad a precios bajísimos.

Los que manufacturan calzado, con la importación de artículos hechos con malos materiales.

Las curtidurías y los proveedores de cueros, con la competencia de substitutos de origen extranjero, que constituyen una verdadera falsificación.

La industria de ampolletas eléctricas, con una baja de 50% en los precios, a pesar de nuevos derechos de aduana.

Los fabricantes de paños, con internación de telas a base de lanas artificiales y con enormes bajas en los precios de venta.

Los tejidos de algodón, igualmente con quiebra de precios, bajo todo límite razonable.

La industria del carburo de cal, cuyos precios han bajado a menos de la mitad desde la instalación de la fábrica nacional.

Podríamos seguir enumerando muchos otros casos similares; pero nos saldríamos del límite de un artículo de prensa.

La economía del país sólo se beneficia directamente con los artículos importados en la suma de los derechos de aduana y comisiones de venta de ellos. En cambio con la fabricación nacional queda en Chile la totalidad del precio de venta, deducidas las materias primas y repuestos importados. Esta suma se distribuye entre: Trabajo, permitiendo un mejoramiento del standard de vida; el Fisco, que recibe más del 15% de sus entradas presupuestarias de la industria nacional; y los accionistas de las sociedades industriales. Esto sin considerar a los productores de materias primas, a las demás industrias conectadas y al comercio intermediario.

En resumen, el «dumping» es un enemigo formidable de nuestra industria, amenazada, además, por la crisis que se insinúa; no contamos con una organización legal suficiente y adecuada contra esta amenaza y aparece como un deber ineludible precavernos con elementos y actitudes propias, sin confiar en tratados comerciales, elevación de derechos de aduana o control de cambios y otras medidas que en la práctica han de resultar insuficientes.

Debería, pues, el Gobierno establecer rápidamente y con energía el régimen de Licencias y Cuotas de importación, aplicándolo en su sentido genuino.

Con esto, no sólo podría obtenerse la anulación completa del «dumping» en Chile, sino una defensa más amplia y podría llegarse a formar una coordinación más perfecta, más definida y más especializada de la industria nacional.

No es posible aceptar cualquier incremento, sobre la exportación normal y comercial de ciertos productos chilenos como el salitre, a base de una competencia desleal, violatoria de la buena fe de los tratados existentes, que destruirá a otras industrias chilenas, base sólida de nuestra economía nacional.