

Defensa contra el “dumping” a las industrias nacionales

- I.—Consideraciones generales.
- II.—Aspectos generales de la defensa contra el «dumping».
- III.—Clasificación y medios específicos de defensa.
- IV.—Medidas defensivas generales que comprenden también el «dumping».
- V.—La lucha internacional contra el «dumping».
- VI.—Legislación extranjera contra el «dumping».
- VII.—El problema en Chile.

LA DEFENSA CONTRA EL «DUMPING»

I.—CONSIDERACIONES GENERALES

En este estudio no se trata de considerar las normas generales a que obedece lo que se llama el sistema clásico proteccionista de la industria nacional, en contraposición al régimen del libre cambio, sino del objetivo más limitado de examinar los medios ideados en Chile y en el extranjero para defender esa industria en contra de un fenómeno, producto de causas artificiales o de circunstancias anormales, que la coloca en situación de incapacidad de competir en el mercado interno con las importaciones extranjeras, y al que comúnmente se conoce con el nombre de «dumping».

A primera vista parece sencillo el sentido de esta expresión que, en general, quiere significar el hecho de vender en el extranjero a un precio inferior al establecido para el mercado nacional.

Pero ella no es propiamente una definición que tenga los caracteres precisos para señalar exactamente un problema tan complejo como es el «dumping», y que sirva para definir las distintas situaciones.

En efecto, hay casos en que la venta al exterior a precios inferiores no es «dumping» y se explica naturalmente, dentro del juego normal del comercio, ya sea por modalidades circunstanciales más favorables del mercado exterior; como la cuantía de las órdenes, plazos de entrega, formas de pago, etc.; o por la necesidad de afrontar en un mercado exterior una baja provocada por una mejoría de sus condiciones productoras.

Casos hay también en que la igualdad y aun la inferioridad de los precios del mercado interior no excluyen la idea del «dumping», como cuando una industria

hace el «dumping» en su propio mercado, vendiendo por debajo de su costo de producción.

Es indispensable que la reducción de los precios del artículo importado provenga de medidas artificialmente adoptadas 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 el 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 su aspecto general el «dumping» puede resultar, bien sea de medidas tomadas voluntariamente con el objeto determinado de permitir esta forma de competencia o bien, del aprovechamiento de hechos fortuitos o de circunstancias accidentales y pasajeras.

Las primas, oficiales o no, 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, son las más importantes de las formas de «dumping» señaladas primeramente.

La depreciación de la moneda del país exportador; la necesidad de reducir stocks excesivos, son de la segunda categoría.

El «dumping» es, pues, una forma de competencia artificial o anormal.

La práctica del «dumping», o sea, en sentido vulgar, el vender más barato en los mercados extranjeros, es tan antiguo como el sistema mercantil, y sucesivamente, cada nación industrial ha sido acusada de practicarlo.

II.—ASPECTOS GENERALES DE LA DEFENSA CONTRA EL «DUMPING»

Los países han comprendido la necesidad de defenderse ante un ataque que tiene por objetivo la eliminación en el mercado interno de la industria nacional en competencia con la industria extranjera.

Las primeras leyes arancelarias contenían medidas para prevenir el «dumping» por bonificación (bounty dumping) y son muchos los países que tienen una legislación semejante.

Se han establecido también en diversos países derechos especiales en los casos de importación a menos del correcto precio del mercado o del costo de producción en el país de origen o de exportación, y se han autorizado derechos o la exclusión de las mercaderías en caso de discriminación exterior o de importación de mercaderías en que la mano de obra se encuentra en inferioridad de condiciones.

Después de la guerra y en el más reciente período de depresión, se ha tratado en diversos países de impedir el «dumping» proveniente de la depreciación de la moneda de los países exportadores.

Las medidas anti-«dumping» se han establecido generalmente en la forma de disposiciones en las leyes aduaneras. Tal es el caso de Estados Unidos, Inglaterra, Europa, Argentina, China y Japón.

En algunos otros se han dictado leyes de defensa de las industrias.

En Europa el «dumping» ha sido combatido principalmente por el control general de las tarifas, por decretos o disposiciones administrativas, y en forma menos general, por leyes formales.

A esto se han agregado últimamente las restricciones en los cambios y la adopción de los sistemas de licencias o cuotas de importación, dirigidos principalmente a combatir el «dumping» por la depreciación de la moneda del país exportador, que han servido para limitar o terminar cualquiera importación indeseable.

III.—CLASIFICACION Y MEDIOS ESPECIFICOS DE DEFENSA

Se distinguen diversas clases de «dumping» según sea el aspecto en que el fenómeno se presenta o es originado.

Hay *dumpings temporales* que proceden de causas accidentales, como errores en la apreciación de las demandas, o fluctuaciones imprevistas de las mismas, o del propósito de tomar un mercado y alzar en seguida los precios.

Puede producirse el «dumping» en forma más estable en los casos de sobre-extensión de la superficie cultivada o de las plantas manufactureras, o en los casos de sobre capitalizaciones de la industria que obliga a producir en gran escala y a vender a cualquier precio para dar una retribución a las inversiones.

El *dumping ordinario* (real dumping) es «la venta de mercaderías importadas a menor precio que en el del mercado de su procedencia o del precio al por mayor «en el país de su producción». Esta es la doctrina que se consigna en la legislación de Canadá y Terranova.

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

Estados Unidos aplica derechos en casos fundamentalmente idénticos a los que considera Canadá, pero si no se conoce el precio del mercado exportador, se considera el precio de costo como el punto de referencia.

Australia distingue entre «derecho dumping» y un «derecho dumping bajo el costo». El primero se aplica, cuando las mercaderías se venden a un importador a un precio de exportación que es menor que el precio corriente de plaza. El segundo, cuando las mercaderías son vendidas a un importador a un precio de exportación que es menor que un razonable precio de venta.

La China contempla la aplicación de derechos a las mercaderías importadas, cuando el precio al por mayor en China es menor que el de la misma mercadería en el mercado principal del país exportador, o en el mercado de cualquier otro país fuera de China; o bien, cuando ese precio es inferior al costo de producción.

Las leyes japonesas de 1920 y 1926 aplican derechos en el caso de que alguna importante industria del Japón esté amenazada por la importación de mercaderías a un precio desleal, o por la venta a ese precio incorrecto de mercaderías ya importadas.

El «*dumping por bonificación*, (Bounty dumping), que significa la importación de mercaderías que en el país de origen o de exportación gozan de ventajas artificiales como ser bonificaciones, subsidios o premios, fué una de las primeras formas de «dumping».

Estados Unidos en 1894 previno el «dumping» en el azúcar desde puertos europeos en que se otorgaban bonificaciones (bounties) del Gobierno.

Contra esta especie de «dumping» se han dictado medidas en Inglaterra, Estados Unidos, Nueva Zelandia, Sud-Africa, Egipto, India, Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Polonia, Portugal, España, Suiza, Turquía, Argentina, China y Japón.

Estados Unidos, Inglaterra y Francia han llegado hasta a considerar como un «dumping» de esta naturaleza, la depreciación de la moneda de los países exportadores.

El derecho compensador que se emplea generalmente en esta especie de «dumping», es generalmente igual a la cuantía de la bonificación.

Hay ciertos países en que se considera en forma especial el «*dumping*» en el flete (freight dumping) o sea, el subsidio o ayuda que significan las facilidades que se otorgan 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 la Argentina.

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

Canadá, Australia, Nueva Zelandia y Sud-Africa consideran especialmente esta forma de «dumping».

Se distingue también el «*dumping*» en la manufactura, (dumping materials duty).

Para el caso en que, en su producción o manufactura, obtengan ventajas indebidas las mercaderías que pasen por otras etapas de manufactura o remanufactura en países distintos del originario de la materia prima, se han establecido, en algunos países como Australia, Estados Unidos, Inglaterra y Nueva Zelandia, medidas con el objeto de evitar esta concurrencia indebida.

Casi todos los países que han legislado sobre el «dumping» han establecido medidas para evitar la importación de mercaderías de países de moneda depreciada, que es lo que constituye el «*dumping*» por los cambios, (exchange dumping).

La legislación que se inició después de la guerra para prevenir la caída de la moneda alemana, continuó progresando en el reciente período de depresión.

Algunos países como Austria, Inglaterra y Estados Unidos, han protegido sus industrias contra lo que se llama el *dumping social*, (social dumping), 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.

IV. MEDIDAS DEFENSIVAS GENERALES QUE COMPRENDEN TAMBIEN EL «DUMPING»

En algunas legislaciones la importación está sujeta a cláusulas más generales que las aplicables al simple dumping, y se refieren a una exclusión de las mercaderías o a la imposición de derechos en caso de importación desleal, indebida, discriminatoria, anormal o innecesaria.

En Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Estado Libre de Irlanda, Australia, Nueva Zelandia, India, Bélgica, Francia, Alemania, España, Suiza y Japón, tienen una legislación que abarca la defensa de la industria, tanto en el mercado doméstico

amenazado en alguna de las formas ya enumeradas, como en el mercado extranjero, en caso de medidas adoptadas que afectan al comercio nacional en el extranjero.

Otros países, para detener la importación indeseable, han establecido los sistemas de cuotas de importación, licencias de importación, control de los cambios y otros medios de fiscalizar o excluir las importaciones que se estiman perjudiciales. Tales son Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia, Latvia, Lituania, Países Bajos, Persia, Polonia, Rumania, España, Suecia, Turquía, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Uruguay.

Medidas de esta naturaleza pueden perfectamente usarse para remediar el «dumping» o impedir cualquier especie de internación que se considere perjudicial.

V.—LA LUCHA INTERNACIONAL CONTRA EL «DUMPING»

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 concurrencia desleal. Ese tiempo está lejano aun.

Hasta hoy sólo se ha podido obtener un resultado favorable en la Convención del Azúcar de Bruselas que estableció la supresión del «dumping» de bonificaciones directas e indirectas y para la regulación de los derechos de internación. Esta Convención fué integrada por Alemania, Austria-Hungría, Bélgica, España, Francia, Inglaterra, Italia, Países Bajos y Suecia, y posteriormente, aceptada por Luxemburgo, Perú, Rusia y Suiza. Se estableció una ofensiva que efectivamente suprimió el dumping en el azúcar por largos años.

Otro caso semejante lo tenemos en el pacto del azúcar realizado en 1929 en que me cupo actuar, y merced al cual hasta ahora se han mantenido para los distintos artículos de la industria precios uniformes, eliminando absolutamente el «dumping» que se ejercía dentro de cada país extranjero aun por productores nacionales en contra de connacionales.

También se han hechos esfuerzos para encontrar un remedio al «dumping», mediante acuerdos específicos más generales y completos que abarquen toda la industria de los distintos países.

Bajo los auspicios de la Convención para la Protección de la Propiedad Industrial realizada en París, modificada en Bruselas y después en Washington y La Haya, se formó la Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial. 37 países formaron parte de la Convención de 1925.

El artículo 10 bis de la Convención contiene las siguientes resoluciones: «Los «países contratantes se obligan a asegurar a los nacionales de la Unión una protección efectiva contra la competencia desleal. Cada acto de competencia, contrario a la honrada práctica en asuntos industriales o comerciales, constituye un «acto de competencia desleal».

La Conferencia Internacional de Finanzas reunida en Bruselas en 1920, acordó una resolución propiciando que cada Gobierno debería abandonar todas las medi-

das artificiales que ocultan la situación verdadera de la industria, entre las cuales se incluye el abaratamiento artificial de ciertos artículos, vendiéndolos por debajo del precio de costo.

En la Conferencia Económica Mundial de Ginebra de 1927, el «dumping» fué discutido, y se adoptaron resoluciones que significan una condenación tan absoluta como es posible para los que lo practican, como igualmente se dieron recomendaciones para que se adopten sólo las medidas necesarias en su defensa.

El Comité Consultivo Económico de la Liga de las Naciones, reunido en Ginebra en 1928 adoptó la siguiente resolución:

«El Comité reconoce que en muchos casos, la elevación de las tarifas hace posible, a causa de los altos precios que se mantienen en el mercado internacional, la venta de mercaderías en el extranjero a precios artificialmente bajos, y que la práctica del «dumping» que resulta frecuentemente tanto, de una exagerada tarifa como de otras medidas artificiales, es una seria amenaza para el comercio internacional. Por esta razón, el Comité Económico invita a cooperar en las investigaciones que se realizan acerca de la relación entre las medidas anti-dumping y la correcta aplicación del procedimiento de la nación más favorecida, mediante un estudio especial de los hechos con miras de llegar al plan definitivo para mitigar los efectos perniciosos del dumping».

Se consideró igualmente este problema en el Segundo Comité de la Asamblea de Trabajo y Economía de la Liga de las Naciones, en septiembre de 1930, y en la Conferencia Imperial Económica Británica de Ottawa en 1932.

Desgraciadamente, todas estas resoluciones, tan justas y honorables en teoría, no han tenido una aplicación práctica que determine para el comercio internacional normas que eliminen la mala fe o el aprovechamiento de circunstancias favorables para imponerse al competidor. 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.

VI.—LEGISLACION EXTRANJERA CONTRA EL «DUMPING»

Los países extranjeros que poseen una legislación especial contra el «dumping» son relativamente numerosos. Tal es el caso, especialmente de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón, Nueva Zelandia, Polonia, Portugal, Suiza, Checoslovaquia, Unión Sud-Africana y Yugoslavia.

1.º *Legislación alemana*.—La ley de tarifas aduaneras dispone que las mercaderías procedentes de países que tratan a los barcos o productos alemanes en condiciones menos favorables que las de otros países, deben pagar una sobretasa que llega hasta dos veces el derecho correspondiente, o una sobretasa igual al valor total de las mercaderías mismas.

Un Decreto de 1932 autorizó al Gobierno para establecer una sobretasa de igualación sobre la importación de mercaderías originarias de países, cuyo signo monetario está debajo de la paridad del oro, y para elevar los derechos de las mercaderías originarias de países con los cuales Alemania no tiene tratado comercial o que no acuerde a Alemania el tratamiento de nación más favorecida.

Las importaciones alemanas están sometidas al más rígido control de cambios desde julio de 1931.

Se ha establecido un sistema de licencias para ciertos productos.

2.^o *Legislación australiana.*—La legislación australiana contra el dumping es extremadamente severa. Autoriza al Gobierno ya para impedir la importación de mercaderías que tienen por objeto hacer el dumping, ya para imponer a estas mercaderías derechos de aduana compensadores.

El impedimento de importación puede hacerse, cuando se reúnen las circunstancias siguientes:

a) Que la venta de la mercadería destinada a Australia debe hacerse a un precio tal que, si se le compara con el precio del mercado interior del país exportador o de otros países productores, no deja ningún margen de beneficios.

b) Que la operación debe tender manifiestamente a eliminar en forma desleal una industria australiana de su propio mercado.

c) Que la industria nacional amenazada debe ofrecer un interés efectivo para el país y estar bien dirigida.

En los casos que se citan a continuación, por el contrario, no pueden establecerse sino derechos de aduana compensadores:

a) Cuando la venta para Australia se hace a un precio inferior que el precio de reventa de la industria exportadora, exista o no una industria australiana interesada.

b) Cuando la venta de la mercadería destinada a Australia se hace a un precio menos elevado, en el momento de la expedición, que el vigente en el mercado interior del país exportador, si con ello puede perjudicarse una industria australiana;

c) Cuando se trata de importaciones de mercaderías que han pagado un flete inferior a la tasa que se aplica normalmente el día de la expedición a causa de una subvención o de una prima otorgada, a los armadores, al capitán, a los agentes, o a los cargadores, siempre que, como en el caso precedente, por este hecho, una industria australiana corra el riesgo de sufrir un perjuicio.

d) Cuando la depreciación de la moneda del país exportador permite vender en Australia a un precio susceptible de dañar una industria australiana; y

e) Cuando existe depreciación de la moneda de un tercer país de donde el exportador ha recibido las materias primas, que han servido para fabricar las mercaderías expedidas para Australia.

No parece que hasta ahora el gobierno australiano haya hecho uso contra el dumping de la facultad que le acuerda la ley de dictar prohibiciones o restricciones a la importación, pero sí, ha recurrido frecuentemente a los derechos compensadores.

3.^o *Legislación austríaca.*—La ley aduanera austríaca no considera sino dos formas de dumping:

a) El dumping resultante de las primas de exportación; y

b) El dumping que puede ser provocado por el hecho de que el país exportador no haya ratificado la convención internacional sobre la jornada de ocho horas, y posea sobre esta materia una reglamentación que fije una jornada mucho más larga de trabajo diario.

En estos dos casos, el Gobierno federal tiene el poder de establecer sobretasas de compensación.

4.º *Legislación belga*.—El Gobierno belga está autorizado por su legislación interna para establecer derechos compensadores a las mercaderías que provengan de países que beneficien con primas directas o indirectas, ya a la producción, ya a la exportación. Puede igualmente imponer derechos especiales a los productos originarios de países, cuya moneda esté depreciada.

En suma, la ley belga permite luchar únicamente contra el dumping derivado de primas y contra el dumping derivado del cambio. Se ha aplicado ésta con relación a Alemania, Austria, España y Checoslovaquia.

5.º *Legislación canadiense*.—La legislación canadiense permite la aplicación de derechos anti-dumping:

a) Cuando las mercaderías expedidas al Canadá son vendidas a un precio notablemente inferior al precio vigente en el momento de la exportación en el mercado interno del país de origen, siempre que se trate de mercaderías fabricadas igualmente en el Canadá; y

b) Cuando la moneda del país de exportación ha sufrido una sensible depreciación.

El Gobierno canadiense ha hecho uso frecuente de los poderes especiales que le confiere esta legislación, especialmente con relación a ciertos productos americanos y a mercaderías belgas, francesas e italianas.

6.º *Legislación española*.—El Gobierno español está autorizado para imponer derechos adicionales anti-dumping, por una parte, a las mercaderías que gozan en su país de origen de una prima de exportación, y por otra, a las mercaderías originarias de países, cuya moneda está depreciada a lo menos en un 70% con relación a su parte legal.

En virtud de esta legislación han sido aplicadas sobretasas a numerosos países, cuya moneda se había depreciado, y especialmente a Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Portugal, Rumania y Turquía.

7.º *Legislación de Estados Unidos*.—La legislación de los Estados Unidos contiene disposiciones que contemplan especialmente el dumping y, además de éstas, prescripciones generales contra toda forma de concurrencia desleal, las que podrían ser utilizadas, llegado el caso, para luchar igualmente contra el dumping.

Las disposiciones especiales en cuestión, permiten al Gobierno federal establecer derechos compensadores a las mercaderías extranjeras que son vendidas a los Estados Unidos a un precio inferior al precio corriente en el mercado interno del país de expedición, para las mercaderías idénticas o simplemente análogas, cuando de ellos puede resultar un perjuicio para una industria que exista en el país o bien cuando con ello se entraba la creación de una industria nueva.

En cuanto a las prescripciones generales, autorizan ellas no solamente para imponer derechos adicionales, sino también para establecer una prohibición pura y simple, en el caso de que se constate en la importación de este país una forma cualquiera de concurrencia desleal, ya tenga ella por efecto lesionar una industria americana viable o impedir su creación, ya tenga por efecto restringir o monopolizar un comercio o una industria en los Estados Unidos.

El dumping de los cambios no está previsto expresamente. Pero parece que

podieran aplicársele eventualmente las prescripciones generales analizadas más arriba.

Como se ve, la legislación anti-dumping de los Estados Unidos es muy amplia. Sin embargo, parece que no se ha hecho uso de ella hasta ahora, salvo tal vez con relación a ciertas mercaderías rusas.

8.º *Legislación francesa*.—La ley de tarifas aduaneras de 1910 autorizó al Gobierno para imponer derechos para compensar las bonificaciones directas o indirectas de exportación.

La tarifa revisada de 1927 autorizó la imposición de derechos, la prohibición de importación y el control de las importaciones mediante el régimen de licencias, en algunas circunstancias excepcionales capaces de producir una grave perturbación económica.

Pero se le había prestado poca atención al dumping en Francia hasta 1931 en que la situación de los cambios obligó a imponer sobretasas de compensación de los cambios.

Con el objeto de contrarrestar las bonificaciones otorgadas por los Gobiernos alemán y checoslovaco a los productores de malta, Francia impuso sobretasas a la importación de ese producto, y se establecieron también derechos sobre las mercaderías importadas de Marruecos que gozaban de primas de exportación o ventajas similares.

En Agosto de 1931, el Gobierno, haciendo uso de una facultad muy general contenida en el Código de Aduanas, estableció el régimen de licencias y cuotas de importación, bajo el cual, ciertos artículos sólo podían entrar en cantidades determinadas basadas en el término medio de los embarques durante un período de años anteriores.

El sistema de cuotas se extendió en 1932, y ahora se aplica a una parte apreciable de mercaderías manufacturadas y de productos agrícolas.

En el año 1931 se autorizó al Gobierno para someter al régimen de licencias de importación, en Francia y Algeria, todas o cualesquiera mercaderías originarias o procedentes de países, donde los controles de cambio impiden el cobro de los créditos franceses.

En el año 1933, y por ese año, se estableció que los importadores de cualquier artículo sometido a licencia, podían ser obligados a pagar un impuesto, cuya cuantía deberá ser fijada por decreto.

9.º *Legislación inglesa*.—En Gran Bretaña pueden establecerse derechos de aduana compensadores a los productos extranjeros que se importan a un precio inferior al precio de costo, que lo fija la ley en un 95% del precio al por mayor que tenga al salir de la fábrica los productos similares destinados al consumo interno del país de expedición. Sin embargo, es necesario, además, que las importaciones así efectuadas sean susceptibles de perjudicar seriamente una industria nacional dirigida en forma conveniente y que la imposición de un derecho compensador pueda molestar en forma demasiado grave a la industria, que, en último caso, emplea las mercaderías gravadas, como materias primas para sus productos.

10. *Legislación japonesa*.—El Gobierno japonés tiene la facultad de someter a derechos anti-dumping:

a) A las mercaderías extranjeras que en su país de origen gozan de una prima de exportación; y

b) Los productos importados a un precio exageradamente bajo, cuando de ello puede resultar un perjuicio para una industria nacional importante. En este último caso, el derecho compensador no debe tener por efecto hacer subir el precio de tales productos a un nivel superior a aquél que se considera como su justo precio.

11. *Legislación neo-zelandesa.*—La legislación neo-zelandesa prevé la imposición de derechos compensadores en los casos siguientes:

a) Cuando se vende una mercadería a Nueva Zelandia a un precio inferior a su costo de producción.

b) Cuando al mismo tiempo, en el mercado interno del país exportador de las mercaderías, se hace su venta a un precio inferior al precio corriente, a condición, sin embargo, de que estas mercaderías sean producidas igualmente en Nueva Zelandia; y

c) Cuando la moneda del país de expedición está depreciada. En esta última hipótesis, el derecho compensador que está fijado de antemano por la ley, es proporcional a la depreciación sufrida por la moneda.

12. *Legislación polonesa.*—En Polonia sólo se reprime el dumping que resulta de la concesión de primas oficiales o secretas, cuando se produce sobre artículos originarios de países que no tienen tratados de comercio con este Estado.

13. *Legislación portuguesa.*—La ley portuguesa considera únicamente el dumping por medio de las primas de exportación. Permite la aplicación de un derecho adicional igual al monto de estas primas.

14. *Legislación suiza.*—El Consejo federal está autorizado para tomar todas las medidas que juzgue útiles, en el caso en que la acción de las aduanas suizas fuere entrabada por las primas a la exportación o beneficios análogos acordados a las mercaderías importadas. Puede así, en esta hipótesis, imponer tanto prohibiciones, contingentamientos o cualesquiera otras formalidades, como también derechos compensadores.

15. *Legislación checoslovaca.*—En Checoslovaquia, el Gobierno puede ya establecer derechos especiales, ya tomar cualquiera otra medida de protección contra los productos de las industrias extranjeras que hagan una concurrencia exagerada a las industrias nacionales correspondientes, debido a las ventajas que aquellos sacan de condiciones sociales de trabajo menos estrictas que las impuestas a estas últimas, o bien a las facilidades u otros beneficios que pueden otorgarle a la exportación de su territorio nacional, o bien al beneficio que les procura la depreciación de su moneda.

16. *Legislación Sud-africana.*—La legislación de la Unión Sud-Africana autoriza el establecimiento de derechos anti-dumping en los casos siguientes:

a) Cuando se trata de mercaderías vendidas a la Unión a un precio inferior en más de un 5% al precio ordinario y corriente en el mercado interno del país de expedición.

b) Cuando se trata de la importación por mar a una tarifa menos elevada que la tarifa normal.

c) Cuando a las mercaderías recibidas se les otorga una prima cualquiera en el momento de su exportación; y

d) Cuando la depreciación de la moneda del país de producción, de fabricación o de exportación permite la introducción en la Unión de mercaderías a un precio inferior al de los productos similares importados de países, cuya moneda, con relación a la divisa sud-africana, no ha sufrido una depreciación de más del 5%.

En todo caso, es necesario por otra parte que las operaciones consideradas sean susceptibles de perjudicar a una industria establecida en el país y que la imposición de un derecho anti-dumping no sea contrario al interés público.

17. *Legislación yugoeslava*.—La ley aduanera yugoeslava otorga al Gobierno el derecho de aplicar una sobretasa a los productos extranjeros que, en su país de origen, se benefician con una prima de exportación u otra ventaja cualquiera.

Del rápido análisis que precede se puede concluir que, hasta ahora, las diversas legislaciones extranjeras contra el dumping son extremadamente variables y traducen claramente las diferentes definiciones que se han dado de esta palabra. Sin embargo, ellas señalan una orientación bastante clara hacia una unificación de estas definiciones. Así parece serlo para las legislaciones australiana, canadiense, sud-africana y americana, que, en sus líneas generales, se acercan en forma muy sensible.

VII.—EL PROBLEMA DE CHILE

He creído conveniente hacer esta exposición del dumping en sus aspectos principales, con el objeto de que se le dé al problema toda la importancia que encierra.

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.

El dumping es un arma terrible, especialmente cuando se dirige en contra de un país como el nuestro de economía débil, en que la industria se encuentra en estado de organización incipiente, sin grandes capitales, con un mercado de consumo pequeño y sujeto a contingencias desconocidas en los grandes países industriales, que son los que principalmente ejercitan el dumping.

Hemos visto ya como esos grandes países, cuando son a su vez víctimas del dumping, se defienden adoptando medidas aun las 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.

En las relaciones internacionales la política del «dumping» se asemeja un tanto a la concurrencia desleal en las relaciones comerciales entre particulares.

Si un Estado ejercitara la política del «dumping» en contra de otro con el cual hubiere celebrado tratados comerciales con fijación de las tarifas, el Estado afectado podría perfectamente considerar el «dumping» como motivo de ruptura de ese tratado, porque es perfectamente inadmisibles que un Estado, después de asegurar su mercado interno, trate de arruinar la competencia en el extranjero, vendiendo a precio vil los objetos que vende a precios elevados en el interior.

Estimo, sin embargo, que debe prescindirse de una acción política del Gobierno

fundada en la violación del espíritu de los tratados comerciales por parte de los países que practican el dumping. Ella no daría otro resultado que entablar una polémica ingrata, sin consecuencia práctica alguna.

En efecto, el único caso posible de una reclamación de esta especie sería aquél en que un Gobierno ligado al nuestro por un tratado, otorgara primas directas que afectaran los precios del mercado chileno, y que estas primas fueran públicas o confesadas, y además discriminatorias en contra de Chile.

Pero el caso es muy diverso, pues esas primas se conceden en una forma general y dentro de un sistema de reserva que impide conocerlas exactamente.

Iniciado un procedimiento de ese género, la gestión terminaría en un «impasse» por la simple negación de la prima de exportación por parte del Gobierno extranjero, o de su carácter discriminatorio.

Pero hay otras consideraciones que no hacen aconsejable un procedimiento semejante. En efecto, el caso de las primas o bonificaciones directas es el de menor importancia, pues son las medidas indirectas adoptadas por los Gobiernos extranjeros, como la depreciación de la moneda, los acuerdos de industria a industria, y, principalmente, el acto de una industria privada que decide unilateralmente vender bajo su precio de costo, lo que constituye el método más frecuente y peligroso del «dumping». Esos casos excluyen naturalmente la responsabilidad directa del Estado del cual procede el «dumping».

Estos son los motivos por qué no se ha intentado hasta ahora remediar el fenómeno por medio de una representación ante el Gobierno de donde procede la mercadería que practica el dumping.

El Gobierno que se siente afectado por un «dumping» contra su industria, según la regla general, se defiende unilateralmente, adoptando la legislación que estima necesaria para el resguardo de sus intereses en contra de las maniobras desleales exteriores.

Eliminada entonces la posibilidad práctica de combatir el dumping mediante una acción que encontrara apoyo efectivo en el Derecho Internacional, no queda otro camino que recurrir a los medios que el propio Estado puede darse.

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 N.º 4321, sobre Arancel Aduanero, cuyo artículo 9.º contenía una disposición que decía a la letra:... «AUTORIZASE, « ASIMISMO, AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA ALZAR HASTA EN UN TREINTA « Y CINCO POR CIENTO LOS DERECHOS DE INTERNACION DE ARTICULOS ANALOGOS « A LOS QUE EL PAIS PRODUZCA EN CANTIDAD SUFICIENTE PARA SU ABASTECIMIENTO, « AUTORIZACION QUE QUEDARA SUBORDINADA A LOS REGLAMENTOS QUE, EN CADA « CASO, DICTE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA REGULAR EL PRECIO DE ESTOS PRODUCTOS... ».

Esta disposición, en cuya dictación intervine, consultaba una protección moderada, pero en ese momento suficiente, de la industria nacional, inspirada no en el propósito de combatir el dumping que en esa época no existía o no había tomado el desconcertante desarrollo actual, sino en el de reforzar el principio técnico fundamental de los derechos aduaneros, que es el de igualar los costos de la producción interna con los de los otros países importadores.

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.

Posteriormente, el 19 de Abril de 1932, se dictó la Ley N.º 5,107 sobre operaciones de Cambios Internacionales, y mediante ella se dió a la Comisión de Cambios Internacionales, entre otras, la facultad de controlar las exportaciones y autorizar la importación de mercaderías sólo en casos determinados, como por ejemplo, cuando se trata de mercaderías provenientes de países que compran productos nacionales similares por mayor valor.

Es indudable que las facultades que la Ley 5,107 concede a la Comisión de Cambios Internacionales, 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 el mismo año de 1932, con fecha 5 de Julio se dictó el Decreto-Ley N.º 138, por medio del cual se estableció en Chile en régimen de Licencias y cuotas de importación.

Las disposiciones de este Decreto-Ley fueron más tarde textualmente reproducidas en la Ley N.º 5,202 de 18 de Julio de 1933, reglamentada posteriormente con fecha 15 de Septiembre de 1933, por el Decreto N.º 1027 del Ministerio de Hacienda.

El texto de la ley es el siguiente: «Art. 1.º POR EXIGIRLO EL INTERES NACIONAL, « SE AUTORIZA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PARA QUE SUBORDINE LA IMPORTACION DE DETERMINADOS ARTICULOS, AL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE IMPORTACION, FIJE LAS CANTIDADES TOTALES DE LOS DIVERSOS ARTICULOS SOMETIDOS « AL REGIMEN DE LICENCIAS QUE PODRAN IMPORTARSE EN UN PERIODO DADO, Y ESTABLEZCA LAS CUOTAS DE LAS IMPORTACIONES SOMETIDAS AL REGIMEN DE LICENCIAS QUE DEBAN ADMITIRSE DE CADA UNO DE LOS PAISES QUE PUEDAN PROVEER « LOS ARTICULOS DE QUE SE TRATA. LAS NORMAS A QUE SE SUJETARA EL CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN EL INCISO ANTERIOR, SERA LA QUE DETERMINE EL « REGLAMENTO RESPECTIVO. ESTA LEY REGIRA HASTA QUE EL PRESIDENTE DE LA « REPÚBLICA, POR DECRETO, DECLARE QUE HAN CESADO LAS CIRCUNSTANCIAS DE LA « ACTUAL SITUACION ECONOMICA QUE JUSTIFICAN SU DICTACION».

Como se ve, se trata de una ley que concede amplias facultades al Gobierno para establecer el régimen de licencias y de cuotas de importación.

En la situación actual de nuestra legislación para evitar el «dumping», si prescindimos del régimen de cuotas que establece la ley citada, habría que recurrir, o a la dictación de leyes especiales en cada caso, que consultaran mayores derechos aduaneros, o bien habría que entrar en el camino de preparar y dictar leyes especiales contra el dumping.

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 cuanto asciende la protección que el artículo extranjero recibe incorrectamente.

Así, por ejemplo, Alemania da a su industria de exportación una prima derivada de su sistema monetario para pagar la mercadería alemana, que se calcula en un 30% del valor de la mercadería, pero además otorga primas especiales de exportación a ciertos artículos mediante un régimen reservado que impide conocer cuáles son esos artículos y cuál es la bonificación.

En otros casos, la elevación de los derechos debería alcanzar tales proporciones que se llegarían a establecer derechos verdaderamente prohibitivos, como tendría que suceder en el caso de protección contra los artículos procedentes del Japón, que está bonificando su industria de exportación en términos que significan de un 30 al 50% del valor de la mercadería.

La dictación de una legislación anti-dumping es indudable que podría establecer un sistema técnico semejante al establecido en otros países con todas las ventajas de una organización perfectamente adecuada; pero, en el caso nuestro, considero que esa legislación que habría que preparar primero, para correr en seguida todo los trámites de una aprobación legislativa, no tendría utilidad práctica, pues no podría ofrecer más que los medios de protección clásicos: la elevación de los derechos aduaneros y la restricción de las importaciones indeseables.

Establecidos los inconvenientes del sistema de elevación de los derechos, es indudable que no habría mayor ventaja en una nueva legislación, ya que los términos en que está concebida la Ley N.º 5,202, son tan amplios en el sentido de la restricción de la importación que permite considerar y combatir el dumping en cualquier forma en que se presente.

Estimo que la defensa del dumping en nuestro país debe organizarse precisamente sobre la base de la aplicación inteligente y decidida de este régimen de licencias y cuotas de importación, que es un sistema de fácil establecimiento y cuya acción se caracteriza por su eficacia y rapidez.

Someter un artículo al sistema de contingente significa que ese artículo no puede ser internado durante el tiempo fijado, sino dentro del límite de la cantidad que le ha sido señalada.

El régimen de contingentes ofrece un elemento de organización de la producción interna; procura 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.

En la aplicación del régimen debe tratarse de perjudicar lo menos posible a los países extranjeros, adoptando como regla general el no hacer ninguna distinción entre los países importadores. El volumen de los contingentes debe calcularse con amplitud para no introducir perturbaciones innecesarias en las corrientes de intercambio. El contingente debe impedir las importaciones anormales, permitiendo las normales, pues tiene por fin directo limitar las importaciones abusivas y desordenadas.

La organización del régimen tiene que variar según se trate de productos agrícolas o de productos industriales.

Los contingentes los establece el Gobierno unilateralmente, o bien, previa negociación con los importadores principalmente para establecer las modalidades de su aplicación.

Los contingentes se establecen por períodos variables.

Es muy importante observar que el régimen de cuotas de importación no debe significar un alza visible de los precios internos de los productos con detrimento de los consumidores.

A este respecto, la disposición del arancel aduanero ya citada, subordina la protección al reglamento que en cada caso dicte el Presidente de la República para regular los precios, y aunque nuestro sistema de licencias y cuotas de importación no contiene una disposición semejante, dentro de la amplitud de las facultades por él concedidas al Ejecutivo, cabe ese control de precios de la producción interna y debe ser ejercido en cada caso.

Pero el uso que hasta aquí se ha hecho de la Ley N.º 202, no ha sido precisamente muy amplio, y sólo se ha referido, generalmente con fines distintos de los de defensa contra el «dumping», a muy contados artículos, como el azúcar. Parece que no se hubiere comprendido en su valor exacto el alcance de este régimen o no se hubiere tenido confianza en los resultados de su aplicación.

Sin embargo, cuán distante está de la verdad esa subestimación o desconfianza en el régimen de licencias o cuotas de importación.

Francia, en una crisis tan grave como la de 1930 y 1931, en que su territorio fué inundado de mercaderías de todas las procedencias que se vendían a cualquier precio, no trepidó en establecer los contingentes, aun cuando no contaba con una base legal muy sólida, y pudo así amparar perfectamente todas sus industrias. Setenta decretos sometieron a contingentes las materias más variadas y de las 7,000 partidas de que consta el arancel aduanero, 1,200 quedaron sometidas al nuevo régimen.

Este mismo régimen ha permitido al Perú amparar eficazmente, mediante decretos dictados desde el año pasado, su industria textil seriamente amenazada por la competencia desconsiderada de los artículos japoneses similares.

Atendiendo a sus saludables efectos en la economía francesa, casi todos los economistas, aun los que critican el sistema desde otros puntos de vista, reconocen que en verdad, el régimen de contingentes ha salvado al país.

Así, refiriéndose a este régimen, Joseph Caillaux ha dicho: . . . «Sistema delicado, cuyos inconvenientes no desconozco, pero que parece imponerse por lo menos « provisionalmente como medio para poner fin a la anarquía económica en que « se debate el mundo ».

Y Julien Durand, ex Ministro de Comercio, ha reconocido las bondades del sistema al decir: «Es incontestable que los contingentes de importación han protegido el mercado nacional contra una afluencia anormal de productos, que nuestros competidores querían vendernos no sólo a precios bajos, sino a cualquier « precio ».

Por su parte, M. Auge-Laribe ha dicho que «el sistema de contingentes es un « sistema de regulación y el mejor que hasta hoy se haya discurrido ».

Si se estimulase la acción de los industriales para formar un plan general y pedir en seguida al Gobierno una política más decidida, no sólo podría obtenerse la anulación completa del dumping en Chile, sino una defensa más amplia, y podría llegarse a formar una agrupación más perfecta, más definida y más especializada de la industria nacional.

Las circunstancias actuales hacen también ver la necesidad de ir preparando la defensa de nuestra industria contra peligros que no se ven ni lejanos ni muy imaginarios. Las recientes trepidaciones de los mercados mundiales, la baja de todos los índices de consumo en la mayoría de los grandes países productores, como en Estados Unidos, por ejemplo, hacen muy fundado el temor de quienes creen en una nueva depresión próxima, que ya algunos se anticipan a denominar la «depresión Roosevelt», según la expresión de Mr. Bertrand Snell, miembro de la Cámara de Representantes de Washington.

La inquietud de las esferas políticas y bursátiles de Estados Unidos parece justificar ampliamente tales temores, y ya el Senador Ellison D. Smith Presidente del Comité Agrícola, considerando el problema que se plantea al algodón, aboga en el Senado norteamericano por dar a este producto un precio doméstico alto, que permita exportar el excedente a bajo precio y así competir con el extranjero en condiciones más favorables.

Ante el peligro evidente que constituye para nuestra incipiente industria y para la economía chilena en general, una posible nueva depresión, que encontraría actualmente al país sin el auxilio extraordinario de los empréstitos externos que ingresaron a su haber antes de la crisis mundial, se hace ahora necesario, como único recurso, concentrar todos los esfuerzos en vitalizar y organizar nuestro mercado interno.