

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

TN/RL/W/18
4 de octubre de 2002

(02-5335)

Grupo de Negociación sobre las Normas

Original: inglés

RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS/OBSERVACIONES FORMULADAS POR AUSTRALIA SOBRE EL DOCUMENTO TN/RL/W/10

Documento presentado por el Brasil; Chile; Colombia; Corea; Costa Rica;
Hong Kong, China; Israel; el Japón; Noruega; Singapur; Suiza; Tailandia; y
el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu

El 3 de octubre de 2002 se recibió la siguiente comunicación de las Misiones Permanentes del Brasil; Chile; Colombia; Corea; Costa Rica; Hong Kong, China; Israel; el Japón; Noruega; Singapur; Suiza; Tailandia; y el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu.

Agradecemos a Australia las preguntas y observaciones formuladas en la reunión del Grupo de Negociación sobre las Normas celebrada en julio de 2002. Esas preguntas y observaciones contribuirán a que todos los Miembros comprendan mejor las cuestiones que hemos señalado, de conformidad con el mandato de Doha, en nuestros documentos primero y segundo. Entretanto, instamos a otros Miembros a que indiquen lo antes posible las cuestiones de su interés, si las hubiere, al Grupo de Negociación sobre las Normas.

1. Definición de producto sujeto a [objeto de] investigación/producto considerado y producto similar

Pregunta

- ¿Cómo relacionan los patrocinados la propuesta de definir más claramente el "producto sujeto a [objeto de] investigación" a) con el concepto de "producto similar" que se refleja en el Acuerdo Antidumping, y b) con el apartado ii) del párrafo 1 del artículo 4 relativo a los mercados segmentados?

Respuesta

El Acuerdo Antidumping no define ni precisa claramente cómo deben las autoridades definir el alcance de un producto específico sujeto a [objeto de] investigación al que pueda aplicarse un derecho antidumping único. El segundo documento (TN/RL/W/10) afirma que no debe permitirse que las medidas antidumping abarquen productos superficialmente similares pero sustancialmente distintos. En el documento se da un ejemplo que indica que el "producto considerado" de que se trate debe ser debidamente identificado entre los productos sustancialmente distintos que puedan caer dentro del ámbito de una investigación antidumping. El ejemplo muestra que las autoridades deben considerar las características del producto a fin de definir el "producto considerado", incluidos los tipos de consumidores, las distintas aplicaciones y usos del producto, y otros factores pertinentes, todos los cuales contribuyen a identificar los mercados de productos distintos.

A continuación explicamos la relación de "producto considerado" con "producto similar", y con el apartado ii) del párrafo 1 del artículo 4:

- a) Relación entre "producto sujeto a [objeto de] investigación/producto considerado" y "producto similar"

El párrafo 6 del artículo 2 establece la relación entre "producto similar" y "producto considerado".

El párrafo 6 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping vigente dice que se entenderá que la expresión "producto similar" ("like product") significa un producto que sea igual en todos los aspectos al producto de que se trate [producto considerado]. En el párrafo 1 del artículo 3 (en el contexto de la determinación de la existencia de daño) el concepto de "producto similar" parece hacer referencia al producto vendido por la rama de producción nacional y en el párrafo 2 del artículo 2 (en el contexto de la comparación de precios) al producto vendido por la empresa exportadora en el mercado de su país o en el mercado de un tercer país.

Teniendo en cuenta esta relación, sólo una definición clara y precisa del producto sujeto a [objeto de] investigación/producto considerado permitirá una definición clara de "producto similar" dentro de la estructura del Acuerdo Antidumping vigente. Nuestra propuesta de que se establezcan normas más claras y explícitas para definir el "producto sujeto a [objeto de] investigación/producto considerado" en un caso particular conduce por tanto directamente a la identificación adecuada del "producto similar".

El Acuerdo Antidumping vigente deja un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades que da a éstas libertad excesiva para definir el alcance del "producto sujeto a [objeto de] investigación/producto considerado" y del "producto similar" y, por consiguiente, para incidir en los márgenes de dumping y las determinaciones de la existencia de daño resultantes. El alcance de "producto considerado" no debe confundirse con la discrecionalidad de las autoridades para configurar un "producto similar" apropiado, ni debe ampliarse arbitrariamente ese alcance de forma que en la investigación se incluyan cualesquiera productos que las autoridades (o las ramas de producción nacionales) deseen incluir. El alcance de "producto considerado" debe reflejar ciertos criterios objetivos basados en la realidad comercial.

- b) Relación entre la propuesta y el apartado ii) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping

El "segmento de mercado", examinado e ilustrado en el ejemplo de los neumáticos de autobuses y de tractores que figura en el documento, se refiere a mercados de productos y no a mercados geográficos.

Los distintos productos comprendidos dentro del alcance del "producto sujeto a [objeto de] investigación" deben competir entre sí; de lo contrario, se plantearía el problema de tratar diferentes tipos de productos en una sola investigación, como en el ejemplo de los neumáticos de autobuses y de tractores. Hay dos principales aspectos que definen la naturaleza de esta competencia: competencia entre diversos productos discretos; y competencia en zonas geográficas distintas. Nuestra propuesta se centra en la manera de definir un "producto" discreto, suponiendo que la zona geográfica es todo el país importador. Ese también es el supuesto básico del Acuerdo Antidumping. El apartado ii) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping prevé normas para dividir el mercado de un país importador en dos o más mercados geográficos en circunstancias excepcionales. Este análisis geográfico en virtud del apartado ii) del párrafo 1 del artículo 4 no afecta a la definición del "producto". Y nuestra propuesta tampoco se extiende al análisis geográfico previsto en el apartado ii) del párrafo 1 del artículo 4.

2. Definición de rama de producción nacional

Observaciones

Australia coincide en que convendría examinar la aplicación de lo que constituye una "proporción importante" en el marco del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping. No obstante, la segunda pregunta formulada en el documento (a saber, si tendría que haber criterios para determinar cuándo, en casos excepcionales, las autoridades podrían no utilizar la definición de "conjunto de los productores nacionales de los productos similares") parece encaminada a subvertir el Acuerdo Antidumping. A pesar de que en circunstancias excepcionales la producción pueda dividirse en mercados segmentados, el apartado ii) del párrafo 1 del artículo 4 no socava la definición básica (una "proporción importante de la producción nacional total") contenida en la introducción del párrafo 1 del artículo 4.

Respuesta

Nuestro segundo documento se refiere a la definición un tanto ambigua del término "rama de producción nacional" que figura en la introducción del párrafo 1 del artículo 4. Estamos de acuerdo en que el apartado ii) del párrafo 1 del artículo 4 no socava ni debe socavar la definición básica de rama de producción nacional que figura en la introducción del párrafo 1 del artículo 4.

Las autoridades investigadoras deberían utilizar "el conjunto de los productores nacionales de los productos similares" como definición primaria de "rama de producción nacional". Los casos en que las autoridades no puedan utilizar el "conjunto de los productores nacionales de los productos similares" deben ser excepcionales a fin de garantizar que los interesados se atengan a ese concepto básico.

Además, como indicamos en el documento, la expresión "proporción importante" en este artículo es tan vaga que permite a las autoridades investigadoras considerar como "rama de producción nacional" lo que de hecho es sólo una parte de los productores nacionales del producto similar, que a su vez pueden representar sólo una pequeña proporción de la producción nacional. En consecuencia, las autoridades pueden formular determinaciones de la existencia de daño después de haber examinado solamente la situación de algunos de los productores nacionales. Para evitar actuaciones no razonables de este tipo, el Acuerdo necesita criterios más precisos y específicos para definir la expresión "proporción importante".

3. Normas de legitimación

Observación

Australia considera que se necesitan normas mínimas para iniciar un procedimiento antidumping a fin de asegurarse de que no haya solicitudes "frívolas", sin fundamento, que tengan por objeto simplemente paralizar el comercio. Naturalmente, la cuestión de la legitimación es una cuestión distinta de la definición de rama de producción nacional a los efectos de la determinación de la existencia de daño. El segundo párrafo del ejemplo ilustrativo dado en el documento parece confundir la legitimación con la definición de rama de producción.

Respuesta

Consideramos que la base para examinar el "apoyo" con arreglo al párrafo 4 del artículo 5 deberían ser todos los productores nacionales del producto similar en lugar de la "rama de producción nacional", que es la expresión utilizada actualmente. Además, debería aumentarse la proporción del apoyo mínimo para iniciar una investigación antidumping.

El uso de la expresión "rama de producción nacional" en el párrafo 4 del artículo 5 puede causar una confusión de la cuestión de la legitimación con la definición de "rama de producción nacional". El párrafo 4 del artículo 5 establece dos criterios para determinar si existe el grado de apoyo de la "rama de producción nacional" requerido para justificar la iniciación de la investigación. El párrafo 1 del artículo 4 define actualmente la "rama de producción nacional" en el sentido de que abarca o bien "el conjunto de los productores nacionales de los productos similares" o bien los productores nacionales cuya producción conjunta constituya "una proporción importante de la producción nacional total". Los dos criterios de legitimación previstos en el párrafo 4 del artículo 5 no especifican suficientemente si las normas se aplican al conjunto de los productores nacionales, o a una proporción más pequeña de los productores nacionales que haya sido aceptada o definida por las autoridades. Deberíamos basar explícitamente la legitimación en todos los productores nacionales del producto similar y no en una "rama de producción nacional" potencialmente más restringida. Esta aclaración eliminaría toda posible confusión sobre esta cuestión.

La norma mínima para iniciar un procedimiento antidumping es actualmente muy baja. Algunas autoridades permiten que se lleven adelante las investigaciones cuando la iniciación de la investigación es apoyada por productores nacionales que representen más del 25 por ciento de la producción total del producto similar. Así se permite a una minoría activa promover un caso siempre que la mayoría, por la razón que sea, no se adelanta a expresar sus opiniones. La solicitud debería ser apoyada por más del 50 por ciento como mínimo del total de la producción nacional, y ese apoyo debería ir acompañado de la presentación de datos pertinentes.

4. Normas de iniciación

Observación

La práctica australiana puede ser útil al examinar esta cuestión. Se han introducido modificaciones en el formulario para las solicitudes antidumping de Australia, que ahora requiere que se especifique más la información. Esto tiene por objeto eliminar las solicitudes no justificadas, que tendrían pocas probabilidades de prosperar por falta de fundamentos en cuanto a la existencia de dumping/daño/relación causal.

Respuesta

Acogemos favorablemente las observaciones positivas de Australia. La presentación por Australia de su propia práctica y experiencia contribuiría mucho a adelantar los debates en este foro de negociación.

Pregunta

- **¿Consideran los patrocinadores que la carga debería recaer más bien sobre los peticionarios?**

Respuesta

Tanto los peticionarios como las autoridades deberían asumir la carga de garantizar que las investigaciones antidumping comiencen sólo cuando sea razonable y justo. Los peticionarios deberían reunir toda la información pertinente para su solicitud, aunque el hacerlo requiera cierto esfuerzo de su parte. Igualmente, las autoridades deberían examinar seriamente la exactitud, pertinencia y suficiencia de las pruebas -tanto las presentadas en la solicitud como otras pruebas de que razonablemente dispongan- antes de decidir que se inicie una investigación. Con este fin, proponemos aclarar y mejorar lo que deban hacer las autoridades investigadoras y los peticionarios para justificar la iniciación de una investigación.

5. Determinación del valor normal - partes afiliadas y sus transacciones

Pregunta

- **¿Cómo relacionan los patrocinadores esta propuesta con las disposiciones del Acuerdo Antidumping relativas a las expresiones "en el curso de operaciones comerciales normales" y "comparación equitativa"?**

Respuesta

La cuestión de las transacciones de partes afiliadas tiene tres dimensiones: el umbral para iniciar el examen de esas transacciones; los criterios para determinar "el curso de operaciones comerciales normales" en el caso de tales transacciones; y el adecuado ajuste al precio de la transacción, incluida la "comparación equitativa", si la afiliación ha tenido algún efecto. En cuanto tal, esta cuestión está directamente relacionada con las disposiciones del Acuerdo Antidumping relativas a las expresiones "en el curso de operaciones comerciales normales", y "comparación equitativa". Sin embargo, el Acuerdo Antidumping vigente no tiene reglas explícitas para ninguna de estas tres cuestiones importantes. La falta de orientación permite actualmente a las autoridades fijar sus propias normas que, a nuestro juicio, frecuentemente son arbitrarias y no razonables.

Aunque el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* dio cierta orientación, esa decisión aún deja a los Miembros la posibilidad de determinar normas adecuadas para aclarar estas tres dimensiones. Un problema típico relacionado con la primera cuestión es que algunas autoridades fijan una norma excesivamente baja para constatar la afiliación de un declarante extranjero con otras partes, como por ejemplo, la propiedad del 5 por ciento de las acciones. Una norma tan baja a veces somete automáticamente al declarante extranjero a un riguroso examen, es decir, se le impone la pesada carga de presentar información adicional. El Órgano de Apelación aún no ha tenido la oportunidad de tratar esta cuestión.

En cuanto a la segunda cuestión, el Órgano de Apelación confirmó que las ventas de precio elevado o de precio bajo a un cliente afiliado en comparación con los precios de venta a los compradores no afiliados no constituye en sí un factor decisivo para determinar si las ventas al cliente afiliado se hicieron "en el curso de operaciones comerciales normales". No obstante, el Órgano de Apelación deja a los Miembros la decisión de qué criterios adicionales deberán considerarse para determinar si la transacción de una parte afiliada se realizó o no en el curso de operaciones comerciales normales.¹

En cuanto a la última cuestión, el Órgano de Apelación dice que debe tenerse debidamente en cuenta cualquier precio sustituido para garantizar la "comparación equitativa", cuando sea adecuado utilizar el precio de venta del distribuidor afiliado a las partes no afiliadas en vez del precio de venta del declarante al distribuidor afiliado.² El Órgano de Apelación, sin embargo, no examinó qué elementos específicos deben tenerse en cuenta para garantizar la comparación equitativa.³

¹ "En esta apelación, no necesitamos definir todas las circunstancias en las que las transacciones pueden no realizarse "en el curso de operaciones comerciales normales". Basta con reconocer que, *entre empresas [afiliadas]*, una venta *podría* no realizarse "en el curso de operaciones comerciales normales", ya porque el precio de venta sea superior al precio propio de las "operaciones comerciales normales" o porque sea inferior a ese precio." Párrafo 143.

² "Por consiguiente, creemos que, cuando las autoridades encargadas de la investigación deciden utilizar reventas ulteriores a compradores independientes para calcular el valor normal, están especialmente obligadas a garantizar que la comparación sea equitativa porque es más que probable que las reventas ulteriores contengan componentes adicionales de los precios, que podrían distorsionar la comparación." Párrafo 168.

³ "Como el Grupo Especial no examinó esta cuestión y como las partes no están de acuerdo en lo relativo a los hechos pertinentes, constatamos que no hay constancia suficiente de los hechos para que

Por tanto, proponemos que el Acuerdo Antidumping prevea normas explícitas sobre las tres dimensiones mencionadas de las transacciones de partes afiliadas, para aclarar y mejorar las disciplinas relativas a la existencia de dumping y al cálculo de los márgenes de dumping, y para aclarar la carga permisible exigida de los declarantes.

6. Determinación de la existencia de daño

Preguntas

- **¿Consideran los patrocinadores que ésta es una esfera en la que podría llegarse a un acuerdo sobre los criterios utilizados para evaluar los factores de daño?**
- **¿Consideran los patrocinadores que el Acuerdo Antidumping debe especificar todas las circunstancias en relación con los factores indicados en el párrafo 4 del artículo 3? Como dice el párrafo 4 del artículo 3 en la última frase: "Esta enumeración no es exhaustiva, y ninguno de estos factores aisladamente ni varios de ellos juntos bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva."**
- **¿Podrían los patrocinadores precisar lo que entienden por aclarar la relación entre el párrafo 4 del artículo 3 y las demás disposiciones del artículo 3?**

Respuesta

Tenemos ya más de dos decenios de experiencia en los que docenas de países y sistemas jurídicos diferentes han aplicado estos factores a ramas de producción muy diversas. Aunque creemos que no podemos ni debemos idear fórmulas matemáticas rígidas, creemos que todos los Miembros pueden avanzar bastante hacia un planteamiento claro, que sea equitativo, razonable y riguroso, de los distintos factores de daño.

Consideramos que no todas las circunstancias deben especificarse en el Acuerdo Antidumping. No obstante, el hecho de que no necesitemos (ni podamos) especificar todas las circunstancias no es razón para evitar todos los esfuerzos posibles de aclaración. Hay muchas esferas que pueden y deben aclararse, aunque la lista en sí siga sin ser exhaustiva.

Según el párrafo 1 del artículo 3, la determinación de la existencia de daño comprende, entre otras cosas, un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones objeto de dumping y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno y b) de la repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales. Estos elementos se precisan más en los párrafos 2 y 4 del artículo 3. El párrafo 5 del artículo 3 establece el requisito de la demostración de la relación causal que conduce al daño a través de los efectos del dumping según se indican en el párrafo 2 y en el párrafo 4 del artículo 3. El párrafo 5 del artículo 3 da orientación además sobre qué factores distintos de los efectos del dumping se examinarán para determinar tal relación causal. Por tanto, el párrafo 4 del artículo 3, aunque constituye uno de los elementos esenciales para la determinación de la existencia de daño, es solamente una parte integrante de tal determinación y no su fundamento exclusivo. Así pues, el examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional, según lo previsto en el párrafo 4 del artículo 3, debe considerarse a la luz de los otros elementos del artículo 3. Por tanto, es necesario aclarar la relación entre el párrafo 4 del artículo 3 y otras disposiciones del artículo 3 a fin de dar una orientación más significativa para la determinación de la existencia de daño.

completemos el análisis examinando la alegación formulada por el Japón al amparo del párrafo 4 del artículo 2 del *Acuerdo Antidumping*." Párrafo 180.

7. Exámenes

Pregunta

- **¿Pretenden los patrocinadores reexaminar situaciones en las que los precios nacionales de venta no han reaccionado en respuesta a la imposición de derechos antidumping (es decir, el derecho antidumping ha sido absorbido por el exportador)?**

Respuesta

En nuestro segundo documento, no tratamos de ocuparnos de situaciones en las que los precios nacionales de venta no hayan reaccionado en respuesta a la imposición de derechos antidumping. No obstante, las autoridades investigadoras deberían aplicar a los exámenes muchas de las mismas normas, procedimientos y metodologías que a las investigaciones iniciales.

Como ya se ha dicho, el debate acerca de los casos de absorción de derechos antidumping por los exportadores no está directamente relacionado con nuestra propuesta.

Pregunta

- **¿Qué situaciones llevarían a las autoridades antidumping a examinar la cuestión del mantenimiento de las medidas "por propia iniciativa"?**

Respuesta

Tanto nuestro primer documento(TN/RL/W/6) como el segundo (TN/RL/W/10) abordan cuestiones relativas a la expresión "por propia iniciativa", que aparece en el párrafo 2 del artículo 11 (exámenes por revocación) y en el párrafo 3 del artículo 11 (exámenes por extinción). En el examen previsto en el párrafo 3 del artículo 11 se aborda la necesidad de mantener el derecho antidumping después de la expiración del período de efectividad, que es de cinco años, de una determinación positiva formulada en una investigación inicial. En el examen previsto en el párrafo 2 del artículo 11 se aborda la necesidad de mantener un derecho antidumping en cualquier momento (durante el período de cinco años), cuando se dude de la necesidad de contrarrestar el dumping causante de daño.

Una determinación positiva de las autoridades en cualquiera de los dos tipos de exámenes da lugar a que se mantenga un derecho antidumping durante otros cinco años contados a partir de la fecha de la determinación. Por tanto, estos exámenes tienen un efecto en gran parte equivalente a las investigaciones iniciales en virtud de las actuales disposiciones del Acuerdo Antidumping. Como estos exámenes producen los mismos efectos que las investigaciones iniciales, muchas normas, procedimientos y metodologías para estos exámenes deben ser los mismos que los de las investigaciones iniciales. No obstante, la falta de normas explícitas para los procedimientos de examen permite a las autoridades introducir normas sustancialmente diferentes de las aplicadas en las investigaciones iniciales. En muchos casos, no hay razones para que apliquemos normas diferentes a la investigación inicial a los exámenes por revocación y a los exámenes por extinción.

Una de las circunstancias suficientes para que las autoridades inicien un examen por revocación o un examen por extinción es la "propia iniciativa" [es decir, de las autoridades]. Ahora bien, ni el párrafo 2 ni el párrafo 3 del artículo 11 establecen condiciones explícitas sobre cuándo las autoridades pueden iniciar tal examen por propia iniciativa. En cambio, el párrafo 6 del artículo 5 establece la norma explícita de que la iniciación de una investigación original por propia iniciativa debe limitarse a "circunstancias especiales", y que las autoridades deben de tener pruebas suficientes

que justifiquen la iniciación de tal investigación. Tales exámenes deberían estar sujetos como mínimo a una disciplina estricta equivalente.

Pregunta

- **¿Consideran los patrocinadores que el párrafo 4 del artículo 11 no basta para dar orientación respecto de las pruebas y el procedimiento?**

Respuesta

Consideramos que el procedimiento establecido en el artículo 5 debería aplicarse en los exámenes. Ahora bien, las cuestiones referentes a las pruebas y el procedimiento en relación con los exámenes en el marco del artículo 11 se plantean en otros contextos, por ejemplo, la necesidad de aplicar muchas normas iguales a las investigaciones iniciales y a los exámenes, como señalamos anteriormente en nuestro segundo documento (TN/RL/W/10), y la necesidad de aclarar los exámenes por extinción como indicamos en nuestro primer documento (TN/RL/W/6).

El segundo párrafo de la sección relativa a los exámenes en nuestro documento (TN/RL/W/10) aborda una cuestión diferente, a saber: la cuestión de la duración. El texto del párrafo 4 del artículo 11 en el que se establece la duración de los exámenes previstos en el párrafo 2 del artículo 11 y los exámenes por extinción previstos en el párrafo 3 del artículo 11 difiere del texto relativo a la duración de una investigación inicial (párrafo 10 del artículo 5). El párrafo 10 del artículo 5 establece que la investigación inicial, salvo en circunstancias excepcionales, deberá haber concluido dentro de un año, y en todo caso en un plazo de 18 meses, contados a partir de su iniciación. El párrafo 4 del artículo 11 establece que los exámenes "normalmente" se terminarán dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de su iniciación para que las autoridades tengan la posibilidad de prolongar un examen más allá de los 12 meses. Algunos exámenes efectuados con arreglo al artículo 11 llevan varios años porque no hay un plazo estricto para su duración. No encontramos razones válidas para tales diferencias. La duración de los exámenes previstos en el párrafo 4 del artículo 11 debería limitarse a un máximo de 12 meses como indicamos en nuestro segundo documento.
