

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

TN/RL/GEN/23
20 de octubre de 2004

(04-4418)

Grupo de Negociación sobre las Normas

Original: inglés

PROPUESTAS SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA INICIACIÓN Y CONCLUSIÓN DE INVESTIGACIONES

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

La siguiente comunicación, de fecha 18 de octubre de 2004, se distribuye a petición de las delegaciones de Chile; Colombia; Corea; Costa Rica; Hong Kong, China; el Japón; Noruega; Singapur; Suiza; Tailandia y el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu.

Dichas delegaciones han pedido que este documento, que fue presentado al Grupo de Negociación sobre las Normas como documento informal (JOB(04)/152), se distribuya también como documento formal.

Planteamiento de los problemas:

La determinación por las autoridades de iniciar una investigación es una de las etapas más importantes del procedimiento antidumping. El mero hecho de iniciar una investigación tiene un importante efecto paralizador, no sólo en las empresas afectadas directamente, sino en el comercio en general. Las cargas administrativas y financieras que recaen sobre los exportadores afectados por la iniciación de investigaciones, a quienes incumbe la carga de responder a cuestionarios sumamente detallados, tienen también un considerable efecto negativo para las actividades de las empresas. Además, las autoridades asumen la carga de examinar y verificar las respuestas a esos cuestionarios. Ese efecto paralizador y esas cargas no están justificados en los casos en que la iniciación no está suficientemente fundamentada.

Una investigación no está justificada si la solicitud no recibe apoyo suficiente de los productores nacionales de los productos similares en el país importador. Concretamente, el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping requiere que las autoridades determinen que la solicitud ha sido hecha "por la rama de producción nacional o en nombre de ella". Esta disposición a veces se designa como requisito de "legitimación". El párrafo 4 del artículo 5 del Acuerdo Antidumping dispone que el requisito de legitimación se cumple si la solicitud es apoyada por al menos el 50 por ciento de los que expresan su opinión y por al menos el 25 por ciento en términos de producción total de la rama de producción nacional. No obstante, esta disposición puede permitir la iniciación de una investigación incluso si menos del 25 por ciento de producción total de la rama de producción nacional apoya la solicitud. Una investigación de esta índole podría afectar negativamente a los consumidores nacionales, los exportadores extranjeros e incluso una porción sustancial de la propia rama de producción nacional. Por lo tanto, los actuales criterios de legitimación deberían ser mejorados para filtrar de manera significativa las solicitudes antidumping que están apoyadas por sólo una pequeña porción de la producción nacional total del producto similar.

El actual Acuerdo Antidumping no proporciona a los exportadores y productores la oportunidad de formular observaciones antes de la iniciación de una investigación. En consecuencia, las autoridades deben basar su decisión de iniciar la investigación principalmente en la información y los argumentos contenidos en la solicitud de los peticionarios, que podrían estar sesgados o basarse simplemente en una interpretación errónea de los hechos. Sin una contribución oportuna de otras partes interesadas, incluidos los exportadores y productores del país exportador, las autoridades podrían no disponer de la información necesaria para adoptar decisiones justas e imparciales sobre la iniciación. Como resultado, cabe la posibilidad de que tanto las autoridades como los declarantes sean sometidos a investigaciones largas y costosas basadas en solicitudes infundadas.

Una vez iniciada una investigación, el párrafo 10 del artículo 5 establece que la investigación deberá haber concluido dentro de un año, y en todo caso en un plazo de 18 meses. Creemos que las prórrogas hasta 18 meses son innecesarias y excesivas. Una investigación más larga causa mayor incertidumbre para los exportadores e importadores, tiene efectos paralizadores sobre el comercio y hace recaer mayores cargas sobre las partes.

Por último, si una investigación se concluye sin la aplicación de medidas antidumping definitivas, o si la autoridad adopta una decisión que conduce a la revocación o no aplicación de las medidas, no debería haber razones para iniciar una nueva investigación sobre el mismo producto del mismo Miembro en el plazo de un año.

Elementos de una solución:

1. Requisito de legitimación

1-1 Mejorar el umbral de legitimación para exigir el apoyo de más del 50 por ciento de la producción total de los productos similares

Propuesta:

Modificar el párrafo 4 del artículo 5 a fin de que una investigación no sea iniciada a menos que la solicitud esté apoyada por productores nacionales del producto similar cuya producción conjunta sea superior al umbral de al menos el 50 por ciento de la producción nacional total del producto similar en el país importador.¹

Explicación:

Con arreglo al actual criterio doble de legitimación, es posible iniciar un procedimiento antidumping basándose solamente en un apoyo minoritario. Por ejemplo, incluso en el caso de que el 24 por ciento de los productores de los productos similares se oponga a la solicitud de una investigación antidumping, el 25 por ciento de los productores puede igualmente satisfacer el criterio de legitimación si la mayoría de los productores de los productos similares, el 51 por ciento en este caso, no se manifiestan.

¹ Los Amigos de las negociaciones antidumping señalan que con arreglo a las disposiciones actuales los artículos 3, 4 y 5 del Acuerdo Antidumping están interrelacionados en lo que respecta a las cuestiones de legitimación, la definición de la rama de producción nacional y el daño. Los Amigos de las negociaciones antidumping elaborarán propuestas sobre la definición de la expresión "rama de producción nacional" en una etapa ulterior. No obstante, opinan que el apartado i) del párrafo 1 del artículo 4, tal y como está redactado actualmente, no debería aplicarse al requisito de legitimación. Además, en la propuesta sobre la definición de la expresión "rama de producción nacional" se abordarán las consecuencias del apartado ii) del párrafo 1 del artículo 4.

Se debería elevar el umbral mínimo de legitimación para exigir un apoyo suficiente de los productores nacionales pertinentes. (Los Amigos de las negociaciones antidumping proponen un único criterio: las empresas que apoyen la solicitud deben alcanzar el umbral de al menos el 50 por ciento de la producción nacional total del producto similar. Dado que el umbral sería el 50 por ciento de la producción nacional, no se necesitarían dos criterios o elementos diferentes.) Esto es especialmente importante para asegurarse de que los productores nacionales proporcionarán suficiente información durante la investigación. Cuando el grado de apoyo de los productores nacionales es bajo (incluso si se cumple el actual requisito de legitimación), puede presumirse que la mayoría de los productores nacionales no apoya la solicitud. Las empresas que no apoyan la solicitud generalmente tienen pocos incentivos o ninguno para cooperar en la investigación. Esto puede traducirse en datos incompletos sobre el daño, proporcionados solamente (o principalmente) por la minoría de los productores que apoyó la solicitud, lo que a su vez puede desembocar en determinaciones no justificadas de existencia de daño.

1-2 Aclarar que el requisito de legitimación se determina en función del apoyo individual de los productores nacionales en su conjunto y que la representación de las asociaciones o grupos mercantiles o gremiales no se deberá computar colectivamente al formular esa determinación

Propuesta:

Añadir una nueva nota al párrafo 4 del artículo 5 para aclarar que la determinación sobre la legitimación deberá basarse en las opiniones expresadas por los productores nacionales individuales.

Explicación:

El requisito de legitimación puede verse sustancialmente debilitado cuando las autoridades toman en cuenta las posiciones expresadas colectivamente por las asociaciones mercantiles o gremiales en lugar de las expresadas por productores individuales, como se muestra en el siguiente ejemplo:

Una asociación mercantil o gremial cuya producción conjunta constituye el 55 por ciento de la producción nacional total de los productos similares presentó una solicitud de investigación antidumping. Más tarde se constató que el 60 por ciento de los miembros de la asociación (expresado como proporción de la producción) había apoyado la solicitud, mientras que el 40 por ciento restante de los miembros se oponía a ella. No obstante, la asociación presentó la solicitud basándose en su producción colectiva porque la mayoría de sus miembros apoyaron la solicitud.

Si las autoridades cuentan la producción conjunta total de la asociación mercantil o gremial como la de los productores nacionales que apoyan la solicitud, sobrestimarán el grado de apoyo nacional. En el ejemplo anterior, las autoridades considerarían que el 55 por ciento de los productores nacionales apoyaba la solicitud, mientras que solamente el 33 por ciento de los productores nacionales la apoyaba efectivamente. Una investigación podría ser iniciada con un apoyo aún menor si varios de los miembros de la asociación no participaran en el proceso de adopción de decisiones sobre la solicitud, como ilustra el siguiente ejemplo:

Supongamos que la asociación antes mencionada adopta sus decisiones basándose en una mayoría simple de los miembros que votan sobre una determinada cuestión. Si sólo votara el 60 por ciento de los miembros de la asociación, con el 40 por ciento de los miembros a favor de la solicitud (y el 20 por ciento en contra) la asociación podría considerar que la mayoría de sus miembros con derecho a voto apoyaba la solicitud y, por consiguiente, que la asociación en su conjunto la apoyaba. Sin embargo, solamente el 40 por

ciento de los miembros expresó su apoyo. Por lo tanto, sólo el 22 por ciento de la producción del producto similar en el Miembro importador (40 por ciento del 55 por ciento) expresó efectivamente su apoyo.

A fin de evitar la iniciación de investigaciones antidumping basadas en un apoyo insuficiente, se deberían aclarar los criterios de legitimación para garantizar que las determinaciones se basen en las posiciones expresadas por los productores individuales, no en las expresadas colectivamente.

1-3 Aclarar que en una solicitud de investigación antidumping deben enumerarse todos los productores nacionales conocidos que apoyan la solicitud

Propuesta:

Añadir al apartado i) del párrafo 2 del artículo 5 un requisito según el cual el solicitante debe enumerar todos los productores nacionales individuales conocidos del producto similar que apoyan la solicitud, y el volumen y valor de la producción nacional del producto similar producido por cada uno de esos productores.

Explicación:

El Acuerdo Antidumping exige que las autoridades determinen el grado de apoyo de los productores nacionales a la solicitud. Para formular esta determinación, es evidente que las autoridades deben averiguar qué productores nacionales apoyan la solicitud. En muchos casos sería muy difícil para las autoridades obtener esta información por su cuenta. En cambio, los solicitantes pueden generalmente obtenerla con relativa facilidad. Por lo tanto, tiene sentido aclarar que los solicitantes deben proporcionar esta información en sus solicitudes de iniciación de investigaciones antidumping.

2. Oportunidad para que los exportadores y productores formulen observaciones antes de la iniciación de una investigación

Propuesta:

Añadir una nueva disposición al artículo 5 para aclarar que las autoridades darán a conocer la solicitud de iniciación de una investigación a los exportadores y productores conocidos del Miembro exportador de que se trate, y al gobierno del Miembro exportador. Las autoridades también proporcionarán a los exportadores y productores y al gobierno del Miembro exportador la oportunidad de formular observaciones sobre la solicitud en un plazo prudencial tras su divulgación.² En particular, se les deberá brindar la oportunidad de formular observaciones sobre la existencia de pruebas suficientes que justifiquen la iniciación de la investigación. Dentro de las [X] semanas siguientes a la divulgación, las autoridades decidirán iniciar o no la investigación tomando plenamente en cuenta las observaciones formuladas por los exportadores y productores.

Sustituir en el párrafo 5 del artículo 5 la expresión "[a] menos que se haya adoptado la decisión de iniciar una investigación" por la expresión "hasta que las autoridades divulguen la solicitud de iniciación de una investigación de conformidad con el párrafo [] del artículo 5".

² Los Amigos de las negociaciones antidumping están dispuestos a debatir cuál debería ser la duración del plazo prudencial.

Explicación:

Las autoridades deben formular determinaciones justas, equitativas e imparciales en los procedimientos antidumping. Para facilitar esas determinaciones, el Acuerdo Antidumping exige que todas las partes tengan "plena oportunidad de defender sus intereses" (párrafo 2 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping). En particular, todas las partes pueden presentar observaciones a las autoridades en etapas clave, *es decir*, antes de la imposición de medidas provisionales y definitivas. A las autoridades les resultaría difícil, si no imposible, formular determinaciones justas si no consideraran las opiniones de todas las partes interesadas.

No obstante, el actual Acuerdo Antidumping no proporciona a los exportadores y productores la oportunidad de formular observaciones antes de la iniciación de una investigación. Dado que la decisión sobre la iniciación es extremadamente importante, los productores y exportadores deberían contar con la oportunidad de formular observaciones. Ello ayudaría a las autoridades a adoptar decisiones justas e imparciales sobre la iniciación. También ayudaría a evitar investigaciones largas y costosas basadas en solicitudes infundadas.

Podría aducirse que la divulgación de la solicitud tendría de por sí un efecto paralizador sobre las importaciones. Esto podría ocurrir en algunos casos. Sin embargo, creemos que la importancia de las decisiones imparciales sobre la iniciación pesa más que cualquier efecto de esa índole. En particular, si una investigación se inicia sobre la base de una reclamación infundada, el "efecto paralizador" sobre el comercio se haría sentir durante más de un año. Dejar que los productores/exportadores formulen observaciones sobre la iniciación ayudará a evitar iniciaciones infundadas. Además, los posibles efectos paralizadores causados por el procedimiento previo a la iniciación se reducirían al mínimo limitando el plazo máximo para los procedimientos a [X] semanas.

3. Duración de una investigación

Propuesta:

Se debería modificar el párrafo 10 del artículo 5 de modo que dispusiera que las investigaciones deberán haber concluido en el plazo de un año contado a partir de su iniciación, a menos que circunstancias excepcionales requieran una prórroga de la investigación. Cuando concurren tales circunstancias excepcionales, la investigación deberá haber concluido no más de [Y] meses después de su iniciación.

Además, si una autoridad estima que las circunstancias excepcionales requieren la prórroga de una investigación, el Acuerdo Antidumping debería exigir a la autoridad que antes de que expire el período inicial de un año dé aviso público de esta prórroga y notifique a todas las partes interesadas.

Explicación:

Con arreglo al párrafo 10 del artículo 5, en circunstancias excepcionales el plazo para concluir las investigaciones puede prorrogarse hasta 18 meses. Sin embargo, un plazo tan largo aumenta innecesariamente la incertidumbre a la que se enfrentan los exportadores e impone una carga económica excesiva a los países que participan en el proceso. La reducción del período máximo de 18 meses aminoraría estas cargas, a la vez que proporcionaría tiempo suficiente para que las autoridades concluyeran el proceso de investigación.

4. Prohibición de realizar investigaciones consecutivas

Propuesta:

Una autoridad no deberá iniciar una investigación antidumping dentro de los 12 meses siguientes a una determinación relativa al mismo producto procedente del mismo Miembro de la que haya resultado la no aplicación o la revocación de las medidas antidumping.

Explicación:

Esta propuesta es compatible con el principio establecido en la Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación adoptada por los Ministros en Doha.³

³ Párrafo 7.1 del documento WT/MIN(01)/W/10.